



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Cecilia Kignell

EU:s nya kemikaliestrategi

- en analys ur ett miljöskyddsperspektiv

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt

VT 2003

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion till ämnet	4
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	7
1.2.1 Syfte	7
1.2.2 Frågeställningar	7
1.2.3 Avgränsningar	8
1.3 Teori och metod	9
1.3.1 Allmänt	9
1.3.2 Hållbar utveckling som analysverktyg	9
1.4 Material	10
1.5 Disposition	11
2 GRUNDERNA FÖR EU:S MILJÖLAGSTIFTNING	13
2.1 Inledande anmärkningar	13
2.2 Kort om olika miljöproblem och risker	13
2.2.1 Punktutsläpp eller diffusa föroreningar?	13
2.2.2 Risker och riskidentifiering rörande kemikalier	14
2.3 Lagstiftningens funktion som styrmedel	15
2.4 Gemenskapens miljö rätt	16
2.4.1 Allmänt	16
2.4.2 Utvecklingen av EG:s miljöpolitik och miljö rätt	16
2.4.3 Kommentar	17
2.5 Kompetens att vidta åtgärder	18
2.5.1 Valet av rättsgrund	18
2.5.2 Total harmonisering	19
2.5.3 Minimiharmonisering	20
2.5.4 Olika former av sekundär rätt	20
2.5.5 Kommentar	21
3 HÅLLBAR UTVECKLING OCH MILJÖRÄTTSLIGA PRINCIPER	23
3.1 Inledande anmärkningar	23

3.2	Tolkningar av begreppet hållbar utveckling	24
3.3	EU och målet om en hållbar utveckling	25
3.3.1	Allmänt	25
3.3.2	Miljörättsliga principer i EG-rätten	26
3.3.2.1	Allmänt	26
3.3.2.2	Principen om hög miljöskyddsnivå	27
3.3.2.3	Integrationsprincipen	27
3.3.2.4	Försiktighetsprincipen	28
3.3.2.5	Preventionsprincipen	30
3.3.2.6	Principen om att förorenaren betalar	30
3.3.2.7	Substitutionsprincipen	30
3.4	Kommentar	31
4	GÄLLANDE KEMIKALIELAGSTIFTNING	33
4.1	Inledande anmärkningar	33
4.2	Bedömning och kontroll av risker med kemikalier	34
4.2.1	Existerande ämnen - Förordning 793/93 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen	34
4.2.2	Nya ämnen - Direktiv 67/548/EEG - ämnesdirektivet	36
4.3	Begränsningar av kemiska ämnen	37
4.3.1	Direktiv 76/769/EEG – begränsningsdirektivet	37
4.4	Bekämpningsmedelsdirektiven	37
4.5	Kommentar	39
5	REACH – DEN NYA KEMIKALIESTRATEGIN	41
5.1	Bakgrund och skäl för en förändring av lagstiftningen	41
5.2	Nyckelbegreppen i den nya strategin	42
5.3	Förslaget till förordning, KOM (2003) 644	43
5.3.1	Allmänt	43
5.3.2	De olika kraven i REACH	43
5.3.2.1	Registrering	43
5.3.2.1.1	Tillverkare och importörer	44
5.3.2.1.2	Användare i senare led i produktionskedjan	45
5.3.2.2	Utvärdering	45
5.3.2.3	Auktorisering - godkännande av ämnen som ger anledning till särskild oro	46
5.3.2.3.1	Vilka ämnen?	46
5.3.2.3.2	Auktoriseringsprocessen	46
5.3.2.4	Restriktioner	47
5.4	Kommentar	48
6	ANALYS OCH AVSLUTANDE KOMMENTAR	50
6.1	Inledande anmärkningar	50

6.2	Effekter för miljön	51
6.2.1	Allmänt	51
6.2.2	Försiktighet och bevisbördeplacering	51
6.2.3	Industrins ansvar	52
6.2.4	Utbyte av farliga kemikalier	52
6.2.5	Tidsramar för genomförandet av strategin	53
6.2.6	Mängdgränserna	53
6.3	Kostnadseffektivitet och bevarandet av den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft	54
6.3.1	Allmänt	54
6.3.2	Kostnader för industrin	54
6.3.3	Främjandet av innovation och konkurrenskraft	55
6.4	Kontrollen av systemet	57
6.5	Lämpligheten med ett harmoniserat system	57
6.6	Avslutande kommentar	59
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	62
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	68

Sammanfattning

EG har kontinuerligt ägnat sig åt reglering av kemiska produkter. 1967 antogs första rättsakten som rörde kemikaliekontroll. Under 1960- och 70-talen antogs gemenskapslagstiftning främst för att undanröja hinder för den gemensamma inre marknaden och därmed främja den fria varurörligheten. Under 1980-talet blev miljöskydd ensamt skäl att anta lagstiftning på kemikalieområdet. Genom åren har ett antal rättsakter om kemikaliekontroll antagits och en relativt splittrad lagstiftning har blivit resultatet. För tillfället föreligger ett lagförslag om en helt ny förordning som skall täcka in de flesta frågor rörande kemikalier och göra lagstiftningen enhetligare och mer i nivå med miljöproblematiken. En genomgående förändring av lagstiftningen är således för handen för att försöka få kontroll över riskerna i dagens kemikaliesamhälle och styra i riktning mot en hållbar kemikaliehantering och därmed en hållbar utveckling. Genom denna nya förordning, kallad REACH, föreslås ändringar vad gäller bl.a. ansvaret för att ta fram data om kemikaliers farlighet samt vad gäller vem som skall bära bevisbördan vid osäkerhet om ett ämnes skadliga effekter.

Syftet med denna uppsats har varit att utreda vilka krav det i lagstiftningen ställs på kunskap om kemikaliers farlighet och hur brist på kunskap hanteras i beslutfattandet. En jämförande undersökning har utförts mellan rådande lagstiftning och de förändringar som är på förslag. Tidigare har det varit myndigheternas uppgift att påvisa risk för att kunna ingripa med restriktioner mot kemikalier, men i det nya förslaget råder så kallad omvänd bevisbörda så gott som fullt ut. Jämfört med nuvarande system innebär således REACH att huvudansvaret för kemikaliesäkerheten flyttas från myndigheter till industrin. Med REACH måste företagen visa att den kemikalie de vill tillverka eller importera inte är förknippad med några oacceptabla risker. De krav på inlämning av information som uppställs gäller då kemikalierna tillverkas eller importeras i viss kvantitet. Försiktighetsprincipen kommer i det nya systemet till praktisk tillämpning. Även substitutionsprincipen har man tagit fasta på genom att för vissa ämnen med vissa särskilt farliga egenskaper uppställa krav på utbyte. Att så som föreslås lägga huvudansvaret på industrin måste också anses vara mest förenligt med principen om att det är förorenaren som skall betala.

Många skadliga kemikalier är redan i dagens system föremål för reglering och restriktioner, men stora brister i rådande lagstiftningen kan identifieras vad gäller kontrollen av vissa kemikalier. Det saknas bl.a. kunskap om effekterna av många av det stora antal kemikalier som sattes på marknaden före 1981 då en skyldighet att testa och anmäla nya ämnen infördes. Denna brist på kunskap är ett grundläggande problem som i många fall omöjliggör både riskbedömning och riskbegränsning, vilket medför att många kemikalier

fortsätter att användas trots att stor osäkerhet råder om deras farlighet. Något som självfallet inte kan anses förenligt med, inom gemenskapen, uppsatt mål om en hög skyddsnivå för människans hälsa och för miljön.

Skillnaderna vad gäller kraven mellan så kallade "existerande" ämnen (satta på marknaden före 1981) och "nya" ämnen (efter 1981) verkar också hämmande på innovationsklimatet i kemikaliebranschen och utvecklandet av nya och säkrare kemikalier. Detta eftersom det sällan är lönsamt att satsa på utveckling av nya kemikalier då det är förenat med stora kostnader att ta fram information och genomföra tester av kemiska ämnen. I och med att testkraven inte gäller för de existerande ämnena är det ofta lönsammare att fortsätta att tillverka och använda dessa. Rådande lagstiftning är inte heller anpassad till att hantera det ständigt ökande antalet ämnen. Systemet måste anses ha en tröghet och ineffektivitet inbyggd i sig, vilket hindrar uppnåendet av en säker kemikaliehantering. REACH kommer förhoppningsvis att göra hanteringen säkrare och råda bot på den sneda konkurrens som råder eftersom samma kravnivå successivt kommer att uppställas för alla kemiska ämnen på marknaden.

I regel har man inom politiken och lagstiftningen sett skyddet av miljön å ena sidan och social och ekonomisk utveckling å andra sidan som motstående och oförenliga intressen. Den nya förordningen REACH visar på att miljö- och frihandelsintressen (ekonomiska intressen) inte måste inta motsatta positioner, utan att det faktiskt är möjligt att förena dessa intressen i strävan mot målet om en hållbar utveckling med hjälp av lagstiftning som är väl avvägd och tar de olika intressena i beaktande i vederbörlig grad. Enligt min bedömning styr det nya systemet REACH mot en hållbar utveckling såväl vad det gäller ekologiska som ekonomiska effekter. Självfallet kan man skönja spår av kompromisser i förslaget, vilka har till följd att miljöskyddet i viss mån har fått stryka på foten. Exempelvis har det nya systemet brister som består i att vissa ämnen inte fångas upp av lagstiftningen p.g.a. kvantitetsgränser och att substitutionsprincipen har fått en relativt svag skrivning jämfört med alternativa formuleringar. Den omvälvande och förmodligen viktigaste förändringen i systemet för kemikaliekontroll är att myndigheterna inte längre behöver påvisa risk för att kunna vidtaga åtgärder, utan att vid misstanke om risk övergår bevisbördan till industrin. Detta måste verkligen ses som något som är positivt för miljöskyddet. Jämfört med rådande lagstiftning måste sägas att ett stort steg har tagits i rätt riktning med REACH och införandet av industrins ansvar för kunskapsutredningar och den omvända bevisbördan.

Förkortningar

EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EG	Europeiska Gemenskapen
EGF	Fördraget om den Europeiska Gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances
ELINCS	European List of Notified Chemical Substances
EU	Europeiska Unionen
GD	Generaldirektorat
IUCLID	International Uniform Chemical Information Database
PPP	Polluter Pays Principle
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals
SOU	Statens Offentliga Utredningar
WCED	World Commission on Environment and Development (Brundtlandkommissionen 1987)

1 Inledning

1.1 Introduktion till ämnet

Användningen av kemikalier¹ ses idag i det närmaste som en självklarhet och som en hörnsten i det moderna samhället. Kemikalier har många olika användningsområden för både konsumenter och användare inom industrin; bl.a. är de av stor betydelse för framställningen av en rad produkter som exempelvis livsmedel, läkemedel, bilar och textilier.² Utvecklingen och användningen av kemiska ämnen och preparat kan i stor utsträckning sägas ha bidragit till dagens materiella välstånd. Människors ekonomiska och sociala välstånd är också starkt beroende av kemikalieindustrin, både genom handeln och genom de arbetstillfällen som är kopplade till denna omfattande industrisektor. Den kemiska industrin är idag Europas tredje största näringslivsgren. Den svarar också för nära en tredjedel av den totala globala handeln med kemikalier och innehar därmed den största marknadsandelen.³ Kommissionen uppskattar att det på den gemensamma europeiska marknaden finns ca 30 000 ämnen som tillverkas eller importeras i mängder överstigande 1 ton per år.⁴ Av dessa utgörs cirka 3000 av s.k. ”nya” ämnen som omfattas av stränga riskbedömningskrav, medan de övriga tillhör kategorin ”existerande” ämnen för vilka motsvarande testkrav inte finns. Eftersom endast en bråkdel av ämnena på marknaden har genomgått omfattande och tillfredsställande riskbedömningar kan det befaras att många farliga kemikalier används utan erforderliga försiktighetsåtgärder. Ökad kemikaliehantering och okontrollerad kemikaliespridning är idag ett av de stora miljöproblemen jämte t.ex. vatten- och luftföroreningar, exploatering av skogsområden och förlust av biologisk mångfald. Den ökade ansamlingen av kemiska ämnen i biosfären är ett miljöproblem som man inte längre kan blunda för.⁵ Eftersom många av de kemikalier som används inte är riskbedömda, kan situationen liknas vid en, i naturen och människors kroppar, tickande bomb.

¹ Kemikalier är en allmän term som omfattar både ämnen och preparat. Med ämnen avses kemiska grundämnen och deras föreningar i naturlig eller framställd form, inklusive eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara produkternas stabilitet och eventuella föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att detta påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning. Beståndsdelar i bekämpningsmedel, biocider, läkemedel och kosmetika kan omfattas av denna definition, men däremot inte bruksfärdiga, avsiktliga blandningar eller preparat som är beredda från dem. Preparat är avsiktliga blandningar eller lösningar som består av två eller flera kemikalier. Se Vitbok KOM (2001) 88 slutlig Strategi för den framtida kemikaliepolitiken, s. 31. Hädanefter refererad till som Vitboken.

² SOU 2000:53, s. 53; Vitboken, s. 4.

³ Vitboken, s. 4.

⁴ Ibid.

⁵ Se vidare i Svenska Naturskyddsföreningens skrift ”Kemikalier i samhället, naturen och människan”, www.snf.se.

Kemikalier har starkt bidragit till en ökad välfärd, men kemikalieanvändningen har också en baksida i form av de risker som människans hälsa och miljön i övrigt utsätts för genom användningen. Om man blickar tillbaka har kemikalier varit inblandade i ett otal miljökatastrofer. Som exempel kan skadorna till följd av användningen av DDT och PCB nämnas.⁶ Även kemikalier som asbest och bensen förknippas med svåra miljöskandaler.⁷ Trots att vi idag har nått insikten att naturen inte kan svälja allt som mänsklig verksamhet orsakar och vi har allt bättre kunskaper om vilka skador som olika kemikalier kan vålla på människans hälsa och miljön i övrigt, kommer ändå med jämna mellanrum nya larm om farliga kemikalier med olika negativa effekter. Kemikalier befaras bl.a. vara den bakomliggande orsaken bakom utbredningen av somliga sjukdomar, t.ex. vissa former av cancer samt allergier. Det finns också uppgifter om samband mellan hormonstörande ämnen och reproduktions- och utvecklingseffekter hos djurpopulationer.⁸ Kemikalier är dock ingenting som vi helt kan leva utan om vi inte vill förändra vårt samhälle radikalt och sänka vår materiella standard.⁹ Frågan blir således hur man skall göra det bästa av situationen och göra användningen säkrare och motverka de hittills ständigt återkommande larmen.

Det finns idag på i stort sett alla nivåer i samhället en politisk enighet om behovet av att en hållbar utveckling skall främjas.¹⁰ Detta mål har uttolkats på ett flertal olika sätt. Det innehåll som EU har givit begreppet är i stort det som etablerades under Brundtlandkommissionen.¹¹ Begreppet kan kort sägas ha tre variabler; man talar här om ekonomisk, social respektive ekologisk hållbar utveckling. Av stor vikt för att kunna tala om en hållbar utveckling är att vi har en ”hållbar” kemikaliehantering.¹² Det senare kan ses som ett av flera delmål som måste uppfyllas för att vi skall kunna tala om en hållbar utveckling. Vilken lagstiftning som finns är av stor betydelse

⁶ Se SOU 2000:53, s. 60 ff.; ”Kemikalier i samhället, naturen och människan”, s. 2 ff.

⁷ Vitboken, s. 4.

⁸ Ibid.

⁹ Se t.ex. Agenda 21 kapitel 19 punkt 1.

¹⁰ Brundtlandkommissionens rapport WCED från 1987 utgör ett konsensusdokument över att samhällsbyggandet måste ändra inriktning. Målsättningen har sedan kommit till uttryck i flera internationella konventioner och blivit föremål för två större internationella FN-konferenser (den ena i Rio de Janeiro 1992 och den andra i Johannesburg 2002). Inom EU jämföras detta mål idag med mål om ekonomisk utveckling (se artikel 2 i EG-fördraget). I Sverige har målsättningen kommit till uttryck i grundlagen, RF 1 kap. 2 § 3 st. samt i Miljöbalkens portalstadgande, MB 1 kap. 1 §. Förutom genom lagstiftning kommer målsättningen ofta till uttryck i skilda former av policydokument från exempelvis organisationer, kommuner och företag. Agenda 21-arbete syftar till att förverkliga målsättningen på det lokala planet.; Konceptet om hållbarhet finner sitt uttryck i principer, i utveckling av instrument samt i nya föreställningar om ansvar för miljön, se Pagh s. 50.

¹¹ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 56. Se kapitel 3 nedan.

¹² Att tala om en hållbar kemikalieanvändning kan te sig som en anomali, men faktum är att långtifrån alla kemikalier har skadliga verkningar på miljön. Många kemikalier är relativt ofarliga så länge som de inte förekommer i speciellt känsliga miljöer eller i alltför hög koncentration. Det finns egentligen inga giftiga eller ofgiftiga ämnen, bara farliga och ofarliga koncentrationer. Se Brandt, Gröndahl, Kompendium i miljöskydd del 4 Miljöeffekter, s. 111 ff.

för hur väl man lyckas med måloppfyllelsen.¹³ Lagstiftningen kan förhoppningsvis fungera som styrmedel i riktning mot en hållbar utveckling och bidra till ett hindrande av den diffusa spridningen av skadliga kemiska ämnen i biosfären, förutsatt att instrumenten är väl utformade i förhållande till uppsatt mål. En viktig uppgift, som framförallt vilar på naturvetenskapen, är att råda bot på den stora kunskapsosäkerhet som råder kring skadeverkningar av kemikalier. Grundproblemet vad gäller riskhanteringen av kemikalier, som ständigt återkommer i debatter om kemikaliekontrollen, är just bristen på kunskap och utredningar om kemikaliers inneboende egenskaper och deras olika spridningsvägar. Bristfällig kemikalielagstiftning bidrar till denna kunskapslucka. Exempelvis kan bristfälligheten bestå i att kemikalier inte fångas upp av lagstiftningen och därför inte blir föremål för utredning och dokumentation. För miljöretten är det mot bakgrund av kunskapsosäkerheten en viktig uppgift att utforma rättsliga instrument som ger säkerhetsmarginaler. En typ av s.k. säkerhetsregel är att bevisbördan för en produkts ofarlighet läggs på producenten av produkten.

Kommissionen har uttalat att det behövs ett nytt system för att bedöma och hantera riskerna med de kemikalier som framställs, används och släpps ut på marknaden, så att samhället kan dra nytta av fördelarna med kemikalier utan att för den skull utsätta människors hälsa och miljön för oacceptabla risker.¹⁴ Gemenskapens kemikalielagstiftning är för tillfället föremål för översyn och kommissionen arbetar med att utveckla ett nytt regelsystem som bl.a. är tänkt att resultera i mer kunskap och som därmed skall ge bättre förutsättningar för erforderlig riskhantering och en tryggare kemikalieanvändning. Det nya systemet går under namnet REACH.¹⁵ Systemet avses liksom nuvarande lagstiftning bygga på en samverkan mellan frihandels- och miljöintresset genom antagande av harmoniserade regler på gemenskapsnivå.¹⁶ Handelsrestriktioner mot produkter stör i normalfallet handelsutbytet. Om man vill ha en fungerande handel, men samtidigt värna om miljön är en integrering av miljöhänsyn i frihandelsreglerna en framkomlig väg att gå.¹⁷

¹³ Se nedan avsnitt 2.3.

¹⁴ Meddelande från kommissionen om sjätte miljöhandlingsprogrammet KOM (2001) 31 slutlig, s. 42.

¹⁵ Den 29 oktober 2003 överlämnade kommissionen sitt slutgiltiga förslag till Europaparlamentet och Ministerrådet för vidare behandling, KOM (2003) 644 slutlig. Förslaget kommer fortsättningsvis i uppsatsen att refereras till som REACH-förordningen eller endast REACH.

¹⁶ Internationellt sett är ett uttalat mål att miljöförbättrande åtgärder skall grundas på samarbete mellan stater och att unilaterala åtgärder är ett hinder för sådant samarbete. Se Riodeklarationen princip 12 samt § 2.22 (i) Agenda 21.

¹⁷ Se Zetterberg, "Frihandel och miljörett", s. 450.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

1.2.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att redogöra för rådande kemikalielagstiftning inom EU samt att ur ett hållbarhetsperspektiv utvärdera de förändringar kring informationskravet för kemikalier och bevisbördeplacering som föreslagits i den s.k. REACH-förordningen. Min förhoppning är att uppsatsen skall tydliggöra skillnaderna mellan det gamla förhållningssättet till kemikalier och den nya kemikaliestrategin. Det övergripande syftet är att lyfta fram effekterna för miljöskyddet, medan de ekonomiska och sociala effekterna endast i korthet kommer att behandlas.

1.2.2 Frågeställningar

De aspekter av kemikaliekontrollen som kommer att fokuseras på i uppsatsen är var ansvaret för dataframtagning om kemikaliers farlighet är placerat samt hur okunskap och bristande faktaunderlag hanteras i lagstiftningen.

Frågor som kommer att behandlas är således följande:

- Vem bär ansvaret för att ta fram information om en kemikalies farlighet; d.v.s. dess inneboende egenskaper och dess spridningsvägar i samhället?
- Vem förlorar på kunskapsosäkerheter vid riskbedömningen, d.v.s. var ligger bevisbördan? På den som vill tillverka eller importera en kemikalie eller på den myndighet som vill införa restriktioner för en kemikalie?

Utvärderingen och analysen av den föreslagna lagstiftningen kommer att ske i ljuset av målet om en hållbar utveckling. Det övergripande målet med uppsatsen är inte att studera rådande system och dess tillämpning, utan det är att analysera det nya förslaget och försöka finna svar på huruvida föreslagna ändringar för närmare målet om en hållbar utveckling. Den huvudsakliga frågan är hur det nya systemet förmodas att fungera i förhållande till uppsatt mål om hälso- och miljöskydd.¹⁸ Positiva och

¹⁸ "EU:s kemikaliepolitik skall syfta till *en hög hälso- och miljöskyddsnivå* både för nuvarande och kommande generationer, samtidigt som den sörjer för att den inre marknaden fungerar obehindrat och att den kemiska industrins konkurrenskraft upprätthålls", Vitboken, s. 5.; I rådets slutsatser från juni 2001 om vitboken om kemikaliestrategin nämns som en målsättning (punkt 11) att: "inom en generation (2020) skall kemikalier bara tillverkas och användas på ett sätt som inte leder till påtaglig negativ inverkan på människors hälsa och miljön"; I Europaparlamentets och rådets beslut om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingprogram anges i artikel 7.1. följande mål: "Sträva efter att inom en generation (2020) åstadkomma att kemikalier produceras och används endast på sätt som inte har en betydande negativ inverkan på hälsan och miljön

negativa effekter av de olika regleringsteknikerna kommer att lyftas fram samt det kommer att diskuteras om det är några principer och regler som ytterligare kan och bör utvecklas för att styra mot uppsatt mål. Ytterligare en aspekt som kommer att uppmärksammas är om arbetet med kemikaliekontroll lämpar sig för gemenskapsarbete, och i förlängningen på internationell nivå, eller om det är en fråga som skulle passa bättre för insatser och lagstiftning på nationell nivå. I detta sammanhang kommer relationen mellan miljö och frihandel att diskuteras.

1.2.3 Avgränsningar

Gemenskapens kemikalielagstiftning är ett mycket vidsträckt och svåröverblickat område och jag gör inga anspråk på att fullständigt täcka in hela denna reglering i uppsatsen, utan som ovan angivits kommer endast vissa bitar av lagstiftningen att behandlas. Eftersom uppsatsen till stor del ägnas åt lagstiftning som ännu inte har kommit till tillämpning är det svårt att utreda hur effektivt skydd för miljön reglerna verkligen medför. Uppsatsen inriktas därför främst på hur de materiella reglerna i sig förmodas ge upphov till skydd av miljön.

Vid genomgången av rådande lagstiftning kommer inte speciella kemikalieslag såsom kosmetika, kemikalieinnehåll i livsmedel etc. att behandlas, eftersom dessa är föremål för särskild reglering och i princip inte kommer att omfattas av REACH-förordningen. För kemikalier som ingår i livsmedel eller läkemedel skall liksom tidigare den vanliga livsmedels- och läkemedelslagstiftningen gälla.¹⁹ För bekämpningsmedel gäller idag särskild lagstiftning, men denna avses att inkluderas i REACH-systemet.²⁰ Denna reglering kommer att behandlas i ett avsnitt under kapitel 4, ”gällande lagstiftning”, för att belysa ett sätt på hur man inom EG-rätten har tagit fasta på försiktighetsprincipen samt hur substitutionsprincipen har operationaliserats.

En analys av lagstiftningen utifrån ett hållbarhetsperspektiv aktualiserar många olika frågor. Som nedan kommer att redogöras för och diskuteras omfattar begreppet hållbar utveckling i huvudsak tre olika aspekter, ekonomisk, social och ekologisk utveckling. Vad som främst kommer att behandlas i analysen i denna uppsats är regelpaketens effekter och betydelse för miljöskyddet. Ekonomiska aspekter kan inte bortses från, men kommer inte att behandlas i lika stor omfattning som de miljömässiga aspekterna.

EU:s relationer till tredje land; d.v.s. import- och exportfrågor och konsekvenserna därav för målet att utvecklas hållbart behandlas inte i uppsatsen. Denna fråga av mera global karaktär är en mycket intressant fråga, men ligger utanför uppsatsens ramar och lämnas därför utanför

samt inse att den nuvarande bristen på kunskaper om egenskaper, användning, bortskaffande och exponering när det gäller kemikalier måste avhjälpas”.

¹⁹ Artikel 4 REACH.

²⁰ Artikel 8 REACH.

framställningen. I viss mån kommer dock den globala handeln att behandlas vid diskussionen om bevarandet av den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft och konsekvenser därav för miljöskyddet.

1.3 Teori och metod

1.3.1 Allmänt

Jag har använt mig av sedvanlig juridisk metod vad gäller undersökningen av gällande rätt. EG-rätten²¹ har således studerats genom lagtext och förarbeten, praxis från EG-domstolen samt doktrin. Den metod som används för att få grepp om den förordning som är på förslag är en komparativ analys av nuvarande lagstiftning och förslaget till REACH.

Den uppställda frågeställningen behandlas inom en miljörättslig teoriram. Med detta avses att förutom de traditionella juridiska eller rättsdogmatiska frågorna kommer lagstiftningens möjlighet att skydda och förbättra miljön in som en relevant faktor i analysen av rätten.²² Hur reglerna är utformade inom rättsordningen är en fråga som måste analyseras tillsammans med hur väl rätten som styrinstrument kan skydda och förbättra miljön. Vid utvärderingen av lagstiftningen kommer jag att använda begreppet ”hållbar utveckling” som analysverktyg. Vad gäller begreppets innebörd har jag försökt att sammanfatta vad som brukar läggas in i detta begrepp, särskilt hur man inom EU ser på det, och vad som anses känneteckna en rättsordning som verkar för en sådan utveckling. Min ansats har varit att försöka fastställa de kriterier man inom EU har ställt upp för vad som är hållbart, för att sedan kunna mäta och utvärdera kemikalielagstiftningen mot dessa kriterier.

Den löpande texten är till största delen deskriptiv. Diskussion, analys och egna kommentarer är främst samlade i det avslutande kapitlet.

1.3.2 Hållbar utveckling som analysverktyg

Hållbar utveckling är ett begrepp som inte har någon entydig bestämd definition. Det finns ett flertal olika uttolkningar av detta miljöpolitiska mål.²³ Idén om en hållbar utveckling kan starkt sägas ha påverkat perspektivet på den miljörättsliga forskningen. En rättslig utgångspunkt kan

²¹ Genom Maastrichtfördraget 1992 inrättades EU som ramen för samarbete. EU:s arbete uppdelas i tre delar (pelare). Miljörättsliga frågor likväl som frågor som rör upprätthållande av den inre marknaden grundar sig på det ekonomiska samarbetet och faller under den första pelaren och det s.k. EG-fördraget (EGF). De frågor som kommer att tas upp i denna uppsats faller under EGF. Beteckningarna EG och EG-rätt kommer därför fortsättningsvis att användas i uppsatsen.

²² Se om olika miljörättsliga angreppssätt i Zetterberg, ”Frihandel och miljö rätt”, s. 450 ff.

²³ Se Basse (Red.) Hållbar utveckling En rättsteoretisk begreppsanalys; Westerlund, En hållbar rättsordning; samt nedan kapitel 3.

vara en rättsdogmatisk studie där begreppet studeras med utgångspunkt i vad som kan betecknas vara gällande rätt eller vad som bör tolkas som gällande rätt. Man kan också studera vilken funktion begreppet hållbar utveckling har och vad detta ställer för krav på rättsordningar som skall vara anpassade för en sådan inriktning.²⁴ För att kunna analysera lagstiftningen utifrån ett hållbarhetsperspektiv måste man alltså inte fastställa det rättsliga innehållet i begreppet, utan det kan även sägas vara ett utifrånperspektiv på rätten med en normativ verkan. Ur begreppet kan utläsas ett antal *riktmärken* för vad som är mer eller mindre hållbart. Vad man inom rättsvetenskapen kan undersöka är om de rättsregler man studerar är ändamålsenliga som styrmedel för att nå uppsatt mål. Man kan analysera om något behöver förändras för att minska svårigheterna att nå det man önskar.²⁵ Det bör poängteras att det kan vara svårt att identifiera vad som verkligen är hållbart, men att det torde vara enklare att fastställa vad som är mest hållbart av två mot varandra ställda alternativ. Därmed kan man åtminstone se om man styr bort från den ohållbara situationen.

1.4 Material

Jag har i mitt arbete utgått från EG-fördraget samt de EG-rättsliga förordningar och direktiv som rör kemikaliekontrollen inom den Europeiska unionen. Doktrin på området som jag har studerat är främst Jans "European Environmental Law" samt Krämers "E. C. Treaty and Environmental Law" och "Focus on European Environmental Law". Jag har även vänt mig till Mahmoudis "EU:s miljö rätt" för att få klarhet i gemenskapslagstiftningen och rättsliga grunder för normgivning på miljöområdet. Därutöver har jag läst artiklar om olika aspekter av gemenskapsrätten samt om de grundläggande miljörettsliga principerna som gäller i EG-rätten. Vad gäller begreppet hållbar utveckling har jag främst funnit material i Westerlunds "En hållbar rättsordning" och antologin "Hållbar utveckling", Basse (red.). Jag har även i mitt arbete använt mig av Annika Nilssons avhandling "Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörettslig analys".

En betydande del av denna uppsats ägnas självfallet åt det nya systemet REACH. Eftersom processen med att arbeta fram detta förslag till förordning pågår i skrivande stund, finns det av förklarliga skäl inte mycket material kring REACH förutom de akter som kommissionen publicerat och vad som framkommit vid det öppna samrådsförfarandet som pågick fram till 10 juli 2003.²⁶ Det förslag till REACH som jag hänvisar till i uppsatsen är det slutliga förslag som kommissionen lade fram i slutet av oktober 2003.

²⁴ Gipperth, Miljökvalitetsnormer En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, s. 79.

²⁵ Westerlund, En hållbar rättsordning, s. 25.

²⁶ Som ett led i kommissionens arbete med den nya kemikaliestrategin hölls ett åtta veckors långt samråd på Internet för att ge alla berörda intressenter möjlighet att lämna synpunkter på hur de olika mekanismerna och förfaranden som övervägs skulle fungera.

Jag har även sökt material på Internet via olika sökmotorer och på så vis funnit kommentarer till och artiklar om kemikalielagstiftningen. Dessa har fungerat som hjälp för problematiseringen av området samt bidragit med nya uppslag och infallsvinklar. Jag har endast hämtat information från sidor på Internet som jag har bedömt som säkra källor samt förhållit mig källkritisk till dessa eftersom jag är medveten om att vissa texter kan vara vinklade då de är författade av miljöorganisationer respektive företrädare för industrin. För att kunna lyfta fram eventuella för- och nackdelar med det nya systemet har jag även tagit del av kommentarer från Kemikalieinspektionen som berör olika aspekter av REACH.

En källa för uppgifter om rådande system och de principiella förändringar som anses påkallade har också varit SOU 2000:53 "Varor utan faror - genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken". Denna utredning tar sikte på vad som måste göras för att Sverige skall kunna nå uppsatt nationellt miljömål om en giftfri miljö²⁷, men tar sin utgångspunkt i att kemikaliekontrollen lämpligast sker på gemenskapsnivå och förslagen som ges syftar till att utgöra underlag för den svenska regeringen i EU-arbetet. Jag har därför funnit utredningen vara av intresse för min frågeställning.

Vad gäller frågor kring frihandel, konkurrenskraft och harmoniseringsåtgärder har Charlotta Zetterbergs artikel "Frihandel och miljö" inspirerat till diskussionen.

1.5 Disposition

I detta inledande kapitel ges en bakgrund och allmän introduktion till vad som skall behandlas i uppsatsen. Syfte, frågeställningar och avgränsningar redogörs för, liksom teori och metod och en genomgång av och diskussion kring använt material. Därefter följer ett kapitel i vilket olika typer av miljöproblem samt vissa naturvetenskapliga utgångspunkter vad gäller riskidentifiering och riskhantering behandlas. Även utvecklingen av miljölagstiftningen inom gemenskapen kommer kort att beskrivas i syfte att ge en bakgrund till hur regleringen av kemikalier har tillkommit. EG:s befogenheter på miljöområdet samt grunderna för antagandet av sekundärrätt kommer också att redogöras för. I kapitel tre behandlas begreppet hållbar utveckling och hur detta har utvecklats och hur det i olika sammanhang har tolkats. I kapitlet kommer det också att redogöras för vilket innehåll hållbar utveckling har givits inom EU och härvid kommer ett flertal viktiga miljörättsliga principer att behandlas. Fjärde kapitlet ägnas åt rådande kemikalielagstiftning och här ges en beskrivning av kemikaliekontrollen så som den är utformad i dagsläget. I kapitel fem behandlas vägen fram till vitboken om en ny kemikaliestrategi samt den nya förordning som lagts fram på förslag. I uppsatsens sista kapitel återfinns analys och avslutande kommentar.

²⁷ Om miljömålet en "Giftfri miljö" se www.miljomal.nu och <http://www.kemi.se/Kemi/Kategorier/OmKemI/Giftfrimiljo/1025953769.html>.

2 Grunderna för EU:s miljölagstiftning

2.1 Inledande anmärkningar

En kort introduktion av gemenskapens utveckling, med fokus på miljöskyddet, kommer nedan att ges. En kort tillbakablick på hur man genom tiderna har sett på miljöproblem och vikten av miljöskydd anser jag också vara på sin plats för att ge en förståelse för och bakgrund till valet av åtgärder. Ett avsnitt behandlar vissa naturvetenskapliga utgångspunkter som man, enligt min mening, bör ha i åtanke när man betraktar miljöproblem och hur rättsliga instrument lämpligast bör utformas för att hantera dessa.

De rättsliga grunderna för antagandet av sekundärrätt på miljöområdet kommer också att behandlas, liksom vilka former sekundärrätten kan anta och vilken betydelse valet av instrument har för genomförandet av gemenskapsrätten.

2.2 Kort om olika miljöproblem och risker

2.2.1 Punktutsläpp eller diffusa föroreningar?

I början av industrialismens utveckling rörde miljöproblemen främst lokal miljöpåverkan såsom förorenade vattendrag, sämre luft, buller o.d. Dessa effekter har med tiden ökat i intensitet och omfattning allt eftersom industrin har vuxit och utvecklats. Människans påverkan på miljön och utnyttjandet av naturens resurser hade i slutet av 1960-talet och början av 70-talet medfört sådana störningar att det ansågs vara av allmänt intresse att minimera dessa. På bred front utarbetades miljölagar och omfattande resurser sattes in, främst mot stora definierade punktutsläpp. Sedan dess har utvecklingen gått från punktutsläpp som huvudproblem, till det växande problemet med s. k diffusa föroreningar. Aktiviteter som var och en för sig kan tyckas medföra en i det närmaste obetydlig påverkan på miljön kan tillsammans eller i kombination med andra aktiviteter ge upphov till mycket allvarliga störningar. Den senare typen av miljöproblem anses generellt vara betydligt svårare att kontrollera än den förra. Kemikaliespridningen är ett område som idag främst räknas till de diffusa föroreningarna.²⁸

Människans påverkan på sin omgivning kan idag ses ur ett globalt perspektiv där åtgärder och insatser oftast har störst effekt om man genomför dem gemensamt. Tidigare rörde miljöproblemen främst utsläpp från industriella processer, men idag har problemen i stor utsträckning

²⁸ Brandt, Gröndahl, Kompendium i miljöskydd del 4 Miljöeffekter, s. 15 ff., 111 ff.

ändrat karaktär och ett av de allvarligaste problemen är relaterat till varor med ”inbyggda” miljögifter.²⁹ Kunskaper om miljön och orsakssamband i naturen har också starkt förbättrats och generellt gäller att åtgärder sent i livscykeln är både svårare och mer kostnadskrävande än sådana som vidtas tidigt. Det finns oftast ingen kontroll över var miljögifter eller kemikalier slutligen hamnar i naturen och direkta bevis för samband är ovanliga.

Dessa ovan nämnda faktorer ställer stora och nya krav på utformningen av lagstiftningen som reglerar olika miljöproblem, exempelvis reglerna som rör kemikaliekontrollen. Ett behov av en mer förebyggande kemikaliepolitik måste allmänt anses föreligga. Systematiska koncentrationsökningar leder erfarenhetsmässigt till negativa miljöeffekter. Det är t.ex. välkänt att en ständig tillförsel av persistenta (långlivade), bioackumulerbara och syntetiska ämnen och tungmetaller förr eller senare leder till att ekosystemen kollapsar. Att tillåta att halterna av olika ämnen systematiskt ökar i naturen måste anses vara ett direkt brott mot idén om en hållbar utveckling eftersom förutsättningarna att tillfredsställa behoven för kommande generationer då inte blir de samma som för dagens generationer.³⁰

2.2.2 Risker och riskidentifiering rörande kemikalier

Kemikaliehantering och risktagande är två begrepp som har ett nära samband med varandra. Det råder konsensus om att använda kemikalier i viss utsträckning och därigenom har vi även accepterat att omge oss av och utsätta oss för vissa risker. I kemikaliesammanhang handlar risk om ett kemiskt ämnes inneboende egenskaper att orsaka skada och sannolikheten för att skada uppstår när olika aktörer exponeras för dessa egenskaper.³¹

Tyvärr är det svårt, i praktiken i det närmaste omöjligt, att fullt ut bedöma både ett ämnes farlighet och dess förekomst i naturen. Resultat från laborietester är sällan helt rättvisande för vad som faktiskt händer i en naturlig recipient, eftersom testerna oftast utförs för ett ämne och inte avser alla tänkbara recipienter. Det är omöjligt att kartlägga alla risker för det stora antalet kemiska ämnen som cirkulerar i samhällets och naturens kretslopp. När ämnena når biosfären hamnar de i en ”kemikaliecocktail” där antagoni- och synergieffekter kan uppträda.³² En central fråga blir hur man skall förhålla sig till denna ofrånkomliga osäkerhet och brist på kunskap. Utmaningen för lagstiftningen blir att hantera dessa risker på bästa möjliga sätt och att skapa tillräckliga säkerhetsmarginaler. En utgångspunkt för kemikalielagstiftningen måste med nödvändighet vara att ett nolldricksamhälle inte existerar (eftersom det annars skulle medföra att människan skulle behöva sluta med i stort sett all verksamhet), men att vi för den skull inte skall behöva utsättas för oacceptabla risker.

²⁹ ”Kemikalier i samhället, naturen och människan”, s. 5 ff.

³⁰ Se nedan kapitel 3.

³¹ SOU 2000:53, s. 57.

³² ”Kemikalier i naturen, samhället och människan”, s. 7.

En *säker* bedömning av vad som är ”minst farligt” är, mot bakgrund av det ovan anförda, mycket svårt att göra. Det är främst kunskaper om långsiktiga effekter och samverkans effekter (synergieffekter) som saknas. En annan fråga är vilka typer av risker som man skall ta i beaktande och hur man skall gradera och jämföra olika risker. Ett av kemikaliesamhällets stora problem är skillnaden mellan ett ämnes faktiska och bevisade effekt. De två motsatta förhållningssätten till detta innebär att man antingen förbjuder alla ämnen där underlaget inte är tillräckligt för att man skall kunna bedöma effekterna *eller* förbjuder alla ämnen som man säkert vet har oacceptabla effekter. Den första vägen kanske ligger miljörörelsen närmast, men skulle få svåra praktiska konsekvenser för redan existerande ämnen. Att fälla eller förbjuda kemikalier på grund av *misstanken* att de är farliga är däremot en mer accepterad idé, men det bör framhållas att bedömningen måste vara seriös och att den bör bygga på ett vetenskapligt resonemang för att inte skapa rättsosäkerhet för kemikaliebranschen.³³

Regelverk som kräver *påvisad* risk för att en kemikalie skall kunna regleras måste bedömas som otillräckliga ur miljöskyddssynpunkt. Även om vi många gånger saknar viktig kunskap om hur miljögifterna verkar och uppträder i naturen borde vi ändå anses ha tillräckligt med ”vetenskapligt grundad misstanke” för att kunna avgöra att vissa av dem fortast möjligt bör avvecklas.³⁴

2.3 Lagstiftningens funktion som styrmedel

Man brukar dela upp styrmedel i två kategorier, s.k. hårda (tvingande) respektive mjuka (frivilliga) styrmedel. Till de förra hör lagstiftning, och till de senare hör olika lösningar hos marknaden själv, t.ex. miljömärkning och miljöledningssystem.

Beroende av de regler som anger hur människor får eller skall förhålla sig i vissa situationer, d.v.s. det materiella rättsläget, kan rättssystem vara antingen kontraproduktiva, neutrala eller befremjande för att genomföra ett miljömål. Om en person kan och vill göra något som har skadliga effekter på miljön, men som denna ändå gillar kommer han sannolikt att göra detta förutsatt att han inte finner övervägande skäl i någon annan riktning. De motskäl som kan förekomma kan grovt indelas i tre kategorier; sociala normer och etik, ekonomi och slutligen lagen.³⁵ Lagstiftning ses ofta som det styrmedel som måste tillgripas då de mjuka inte får avsedd effekt. Motskälen kan i miljösammanhang ses som skyddsvallar mot negativ miljöpåverkan. Genom en väl avvägd och utformad lagstiftning som syftar till miljöskydd kan incitament förhoppningsvis skapas för att handla på sådant sätt att man bidrar till uppfyllandet av uppsatta mål.

³³ A.a., s. 19.

³⁴ A.a., s. 16.

³⁵ Westerberg, En hållbar rättsordning, s. 20 ff.

2.4 Gemenskapens miljö rätt

2.4.1 Allmänt

Syftet med avsnittet nedan är att ge en kort sammanfattning och översikt av miljö rättens utveckling och ställning inom gemenskapen. Min avsikt är således inte att genomgående beskriva eller analysera grunderna för EG:s miljö rätt.

2.4.2 Utvecklingen av EG:s miljö politik och miljö rätt

Gemenskapens miljö regler kan grovt indelas i fem generationer. Den första generationen sträcker sig från 1957 till 1972. 1957, då de ursprungliga avtalen om en Europeisk ekonomisk gemenskap (EEG) skrevs under, ansågs miljö skydd inte vara en viktig fråga eller gemensam angelägenhet och miljö omnämndes således överhuvudtaget inte i Romtraktaten, vilken endast syftade till samarbete av ekonomisk natur.³⁶ Detta hindrade dock inte EEG att anta lagstiftning med miljö inriktning, antingen med hänvisning till att en harmonisering av miljö skyddsreglerna medförde konkurrensneutralitet eller med stöd av EEG:s restkompetens³⁷ (som gjorde det möjligt att agera även i frågor som inte avsåg den fria rörligheten av varor, produkter m.m.). De åtgärder som vidtogs under denna period hade som primärt mål att främja den gemensamma marknaden, men även miljö aspekter gavs visst utrymme.³⁸

Utvecklingen av en verklig europeisk miljö policy började 1972 efter Stockholmskonferensen om den mänskliga miljö n³⁹ där vikten av internationellt samarbete och utvecklingen av internationell miljö rätt var en viktig fråga på dagordningen. Medvetenheten om miljö problem blev successivt under denna andra generation allt större och gemenskapen sågs som en lämplig arena att agera på inom detta område. Generationen sträcker sig fram till 1987. 1973 antogs första miljö handlingsprogrammet, det första i raden av hittills sex stycken.

Tredje generationen får sin startpunkt i och med antagandet av den s.k. Enhetsakten 1987. Denna period sträcker sig fram till Maastrichtfördragets ikraftträdande 1993. Explicita regler om miljö skydd intogs i fördraget genom Enhetsakten. Gemenskapen fick uttrycklig behörighet att vidta miljö åtgärder och gemenskapens miljö mål fick en tydlig formulering. I


³⁶ Nilsson, Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljö rättslig analys, s. 20.

³⁷ Artikel 308 EGF, f.d. 235.

³⁸ Jans, European Environmental Law, s. 3. Direktiv 67/548/EEG om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen är ett exempel på en rättsakt med dubbla syften som antogs under denna period.

³⁹ Un Declaration on the Human Environment, Stockholm 1972.

artikel 130r EGF⁴⁰ uttalades att gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa samt säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Genom Enhetsakten införlivades också fyra principer i EGF som handlar om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hejdas vid källan, att den som förorenar/skadar miljön skall betala och att miljöskyddskraven skall ingå som en del av gemenskapens övriga politik.⁴¹ Genom Enhetsakten ändrades också röstningsreglerna för beslut som rör den inre marknaden från att ha krävt enhällighet till att uppställa krav på kvalificerad majoritet. Att beslut inte måste tas med enhällighet innebär att länder som är ovilliga till högre miljökrav kan köras över, men också motsatsen, att länder som vill driva en hårdare linje får ge sig.

Fjärde generationen kallas post-Maastricht-fasen. Miljö nämndes för första gången i inledningsartiklarna, artikel 2 och 3, till EGF, i vilka målen med gemenskapen anges. "Hållbar tillväxt" byttes i fördragstexten ut och ersattes med "hållbar utveckling". Det förra begreppet ansågs något svagare vad avser miljöskyddet än det senare och en förstärkning av miljöskyddet kan här således skönjas.⁴²  om Maastrichtfördraget infördes också försiktighetsprincipen i EGF.⁴³

Den femte generationen slutligen, den s.k. post-Amsterdam-fasen. Amsterdamfördraget utgör kulmen på en 10-årig period av viktiga ändringar i EG:s grundlagar. Konstitutionella statusen av miljöskydd har under denna period klargjorts och i samband med fördragets införande fick de miljörättsliga reglerna en starkare ställning. Preambeln till EGF fick bl.a. en referens till principen om hållbar utveckling. Idag jämföras också miljöskyddet med intresset för fri rörlighet för varor och tjänster. Detta eftersom det inte anses råda någon hierarki mellan de mål som tas upp i artikel 2 EGF.⁴⁴ Integrationsprincipens placering i artikel 6 EGF är en ytterligare förbättring för miljöskyddet. Principen är en s.k. allmän rättsprincip som skall gälla för hela gemenskapens arbete och kan därmed sägas ha horisontell verkan på alla gemenskapens sektorer.⁴⁵

2.4.3 Kommentar

Miljörätten är en förhållandevis ung disciplin inom det gemenskapliga samarbetet då det som etablerat rättsområde endast sträcker sig dryga trettio år tillbaka. Rättsområdet har genomgått många förändringar och utvecklingen genom de olika generationerna motsvarar i stor utsträckning

⁴⁰ Nuvarande artikel 174.1 EGF.

⁴¹ Principerna formulerades i artikel 130r EGF, nuvarande artikel 174.2 EGF. Principerna kommer att behandlas närmare nedan i avsnitt 3.4.

⁴² Jans, European Environmental Law, s. 8.

⁴³ Artikel 174.2 EGF.

⁴⁴ Jans, European Environmental Law, s. 9.

⁴⁵ Se vidare nedan avsnitt 3.3.3.

utvecklingen från relativt enkla till allt mer komplexa och svårhanterbara miljöproblem. Lagstiftningen har tyvärr haft den bristen att den alltid legat något efter miljöutvecklingen. Den alltmer kritiska och komplexa miljösituationen, som ovan kommenterats, medför allt större utmaningar för rättssystemet. Tidigare har man oftast satt in åtgärder av det reparativa slaget, men ju komplexare miljösituationen blir desto tydligare och viktigare blir det att arbetet sker förebyggande. Ändringarna genom de olika generationerna kan ses som bevis på en allsidig och dynamisk utveckling av EG:s miljöpolitik och miljölagstiftning. Idag finns stort utrymme för att vidtaga åtgärder för att skydda hälsa och miljö och verka för en långsiktig hållbar utveckling.⁴⁶

I den historiska utvecklingen av gemenskapens politik kan tydligt ses hur miljöskydd har givits allt större utrymme. EG-fördragets text föranleder dock inte en tolkning som går ut på att miljöpolicy har övertagit över andra gemenskapspolicys. Integrationsprincipen är utformad för att säkra att miljöskydd diskuteras även om det rör sig om andra politikområden.⁴⁷ Hur konflikt skall avgöras kan inte lösas utifrån artikel 6 EGF. Konflikter får istället lösas utifrån praxis från EG-domstolen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.⁴⁸ Enligt rättspraxis är det ok med åtgärder till skydd för miljön även om de har inverkan på handeln, förutsatt att de inte är diskriminerande eller går utöver vad som krävs för att skydda miljön.⁴⁹

2.5 Kompetens att vidtaga åtgärder

2.5.1 Valet av rättsgrund

Utgångspunkten för fördelningen av befogenheter mellan gemenskapen och medlemsstaterna är artikel 5 EGF. I denna artikel står att läsa att agerande utan kompetens leder till ogiltig åtgärd. På miljöområdet råder konkurrerande befogenheter eller delad kompetens som det även kallas. Med detta menas att gemenskapen får vidta åtgärder endast om den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och om målet med åtgärden bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. För att klargöra hur subsidiaritetsprincipen i artikel 5 EGF skall tillämpas har ett protokoll antagits som en bilaga till EGF.⁵⁰ I detta protokoll anges tre riktlinjer för att avgöra när en gemenskapsåtgärd behövs. Dessa tre riktlinjer är:

1. Frågan uppvisar gränsöverskridande aspekter som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder på nationell nivå.

⁴⁶ Se vidare nedan kapitel 3.

⁴⁷ Jans, *European Environmental Law*, s. 18.

⁴⁸ A.a., s. 19.

⁴⁹ Se mål C-240/83.

⁵⁰ Protokoll om tillämpning om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, EGT C 349, 1997, s. 105.

2. Åtgärder vidtagna av enskilda medlemsstater eller avsaknad av gemenskapsåtgärder skulle strida mot EGF:s krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen.
3. En åtgärd på gemenskapsnivå skulle på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå.⁵¹

Att bestämma grunden för åtgärd är viktig för att vidare kunna bestämma gemenskapens kompetens inom aktuellt område. Valet av korrekt rättsgrund beror på huvudsakliga syftet med åtgärden.⁵² EG:s miljölagstiftning kan antas med syfte att totalharmonisera medlemsstaternas rättsregler; den uppställer då såväl minimi- som maximiregler (artikel 95 EGF, f.d. 100a EGF). Artikel 95 EGF har som syfte att främja den inre marknadens funktion genom harmonisering av nationell lagstiftning om varor och tjänster. Alternativt kan miljölagstiftning antas med stöd i miljöskyddskapitlet (artiklarna 174-176 EGF, f.d. 130r-t EGF), vilket innebär att de antagna EG-reglerna inte hindrar medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder, artikel 176 EGF. Om ett direktiv har såväl miljöskydd som lagharmonisering som syfte skall det normalt sett baseras på artikel 95 EGF, men detta beror på direktivets huvudintresse.⁵³

Valet av rättslig grund för rättsakter rörande miljöskydd är av avgörande betydelse för medlemsstaternas möjligheter att införa/bibehålla nationell lagstiftning i de fallen harmoniserad EG-lagstiftning finns samt i de fall dito lagstiftning saknas.

2.5.2 Total harmonisering

Total harmonisering innebär att medlemsstaterna inte får ha från gemenskapen avvikande regler vare sig i mildrande eller skärpande riktning. Harmoniserade regler lämnar mycket litet utrymme för nationella särregler. Lagstiftning som föreskriver total harmonisering är i de flesta fall baserade på artikel 95 EGF. Det har sitt ursprung i att total harmonisering främst blir aktuell vid frågor som har samröre med den fria varurörligheten. Vissa miljöåtgärder faller även in under artikel 95 EGF, se artikel 95(3) EGF.

Det är av stor betydelse för den inre marknaden att de produkter som kan vara skadliga för miljön följer harmoniserade regler. Så länge som produktstandarderna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna kan inte varor röra sig fritt över nationsgränserna, s.k. tekniska handelshinder uppkommer vilka hindrar den inre marknaden att fungera friktionsfritt. Det är, i regel, inte tillåtet att ha avvikande nationell lagstiftning i frågor som regleras i harmoniserade rättsakter om inte rättsakten i fråga uttryckligen medger det.

⁵¹ A.a., artikel 5.

⁵² Se målen C-155/91 och C-187/93.

⁵³ Se målen C-300/89 och C-155/91.

Enligt den s.k. miljögarantin i artikel 95(4) EGF finns även en viss rätt för medlemsstaterna att införa hårdare krav, men endast under vissa strikta villkor efter kommissionens godkännande, artikel 95 (5) och (6) EGF.⁵⁴ Vissa harmoniseringsåtgärder regleras av särskilda artiklar i EGF. Jordbruksrelaterade frågor regleras exempelvis under artikel 37 EGF. Miljöregler om bekämpningsmedel har således inte antagits med stöd av artikel 95 EGF.

2.5.3 Minimiharmonisering

S.k. minimiharmonisering baseras vanligtvis på artikel 175 EGF. Denna artikel ligger oftast till grund för sådana rättsakter som rör frågor som huvudsakligen inte är av gränsöverskridande karaktär och som inte inverkar i betydande utsträckning på den inre marknaden. Icke marknadsrelaterade miljöåtgärder är således de som huvudsakligen vidtas under artikel 175 EGF. Minimiregler ställer ett lägsta krav som medlemsstaterna inte får underskrida och de handlar främst om utsläpp från fasta anläggningar eller naturvård.

2.5.4 Olika former av sekundärrätt

Den sekundärrätt som antas för att verkställa primärrätten (EGF) kan utgöras av direktiv eller förordningar.⁵⁵ *Direktiv* anger de resultat som skall uppnås med den nationella lagstiftningen. De är bindande endast med avseende på resultat. Form och tillvägagångssätt för genomförandet överlämnas således till de nationella myndigheterna. *Förordningar* skall ha allmän giltighet, vara till alla delar bindande och vara direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Detta betyder att ingen nationell lagstiftning måste införas för att de skall gälla som nationell rätt. Medlemsstaterna förhindras istället att vidta egna åtgärder för genomförandet.

Direktiv är det mest använda sekundärrättsliga instrumentet. Cirka 90 % av alla rättsakter utgörs av direktiv. Vad beträffar miljöskydd anses ofta direktiv vara det lämpligaste instrumentet, då miljöproblem ofta förutsätter skilda slag av lösningar i de olika medlemsstaterna.⁵⁶ På områden som har nära samröre med den inre marknaden torde detta inte gälla i lika stor utsträckning eftersom syftet med total harmonisering ju är en strävan efter likhet i medlemsstaternas lagstiftning och den nationella tillämpningen. Genom att överlämna genomförandet till medlemsstaterna finns det en risk att tillämpningen kommer att skilja sig åt, vilket kan få en negativ effekt på den inre marknads funktion. Förordningar torde istället vara att föredra eftersom de i enlighet med artikel 249.2 EGF har en allmän giltighet och är

⁵⁴ Se vidare Mahmoudi, "EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget", JT 1997-98, s. 399, 406.

⁵⁵ Definitioner av dessa instrument återfinns i artikel 249 EGF. Miljöpolitiken kan även bedrivas genom beslut, råd eller rekommendationer.

⁵⁶ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 32.

till alla delar bindande och direkt tillämpbara i varje medlemsstat. Förordningar skall dessutom anses som direkt gällande rätt av domstolar och myndigheter och kan även åberopas av enskilda.⁵⁷

2.5.5 Kommentar

Gemenskapens miljö rätt har främst utvecklats allteftersom olika problem har gjort sig gällande. Fram till 1987 fanns inte någon specifik grund i EGF för antagande av sekundärrätt på miljöområdet. Mot denna bakgrund kan man förstå att lagstiftningen kan vara motsägelsefull och att den kan behöva utvecklas vidare och anpassas till olika miljöproblem. Det är inte heller helt enkelt att skapa ett enhetligt system som gäller lika i alla länder eftersom de olika medlemsstaterna kan ha dels olika rättssystem, dels olika syn på miljöproblem.⁵⁸ När gemenskapen vill införa ett gemensamt administrativt system är formen av förordning troligen att föredra.⁵⁹ Om inte medlemsstater uppfyller de krav som ställs i en förordning har gemenskapen bl.a. en möjlighet att styra hur sådan underlåtelse skall sanktioneras.⁶⁰

Trots att miljöskyddet idag utgör en av EG:s huvuduppgifter finns tecken på att principerna för varors och tjänsters fria rörlighet inom EG fortfarande dominerar. I stor utsträckning syftar EG-rätten till att harmonisera medlemsstaternas rättsregler så att olikheter dem emellan inte skall hindra den fria rörligheten. I vissa fall gäller harmoniseringsåtgärderna även miljöskyddsregler vilket kan få till följd att medlemsstaterna är förhindrade att införa nationella regler som är striktare än EG-reglerna. Medlemsstaternas möjlighet att införa strängare miljöskyddsåtgärder vid s.k. minimireglering är dock inte heller utan undantag. De nationellt vidtagna åtgärderna måste vara förenliga med fördraget i övrigt, artikel 176 EGF. Eventuella åtgärder som medför kvantitativa restriktioner för import eller export eller får motsvarande verkan måste kunna legitimeras utifrån de undantag som fördraget medger.⁶¹ Medlemsstaternas möjlighet att införa nationella regler begränsas inte bara för att en rättsakt berör den aktuella kemikalie som medlemsstaten vill kontrollera hårdare. Det fordras att rättsakten berör just den aktuella kontrollåtgärden.⁶²

Det finns enligt min mening både för- och nackdelar med total- respektive minimiharmonisering. Genom tillämpning av maximiregler (harmoniseringsakter enligt artikel 95 EGF) kan troligtvis en del av den dynamik som i vissa fall driver utvecklingen framåt antas försvinna, nämligen det s.k. ”goda exemplets makt”.⁶³ När ett land går före, kan i andra länder det goda exemplet användas i politiken till att driva igenom

⁵⁷ Bernitz, Europarättens grunder, s. 37.

⁵⁸ Krämer, Focus on European Environmental Law, s. 137.

⁵⁹ Exempel på ett administrativt system infört genom en förordning är Förordning 793/93.

⁶⁰ Krämer, Focus on Environmental European Law, s. 120.

⁶¹ Se artikel 28 och 30 EGF.

⁶² Detta betonas i målet C-773/98.

⁶³ Se Jørgensen, EG:s miljöpolitik inom kemikalieområdet, s. 5, 13.

motsvarande krav.⁶⁴ De mest framstegsvänliga länderna hålls eventuellt i viss mån tillbaka av harmoniserade krav. En effekt av harmoniseringsåtgärder tror jag dock blir att miljöstandarden inom gemenskapen generellt höjs. Kanske att t.ex. Sverige, som ses som ett föregångsland på miljöområdet, i viss mån får acceptera att sänka kraven, men samtidigt är det andra medlemsstater som måste skärpa kraven. Utslaget över hela unionen tror jag att miljöförbättringar kan uppnås genom en harmoniserad lagstiftning.

⁶⁴ A.a., s. 7.

3 Hållbar utveckling och miljörättsliga principer

3.1 Inledande anmärkningar

Ett mycket centralt begrepp inom miljöpolitiken och den moderna miljörätten är hållbar utveckling. Mänskligheten befinner sig i en situation av allt större och fler hot mot hennes långsiktiga överlevnad. För denna situation är förståelsen stor och det finns en gemensam vilja att främja en hållbar utveckling.⁶⁵ Enigheten om vad detta begrepp står för och hur en sådan utveckling skall genomföras är dock inte lika stor. Hållbar utveckling är en abstrakt princip som är svår att ge ett enhetligt och tydligt innehåll. Principen kan snarast ses som en av de för hela rättssystemet gemensamma ideologiska bakgrundsprinciperna.⁶⁶ På grund av begreppets obestämda karaktär kan man betrakta många mer konkreta miljörättsliga normer som preciseringar av den rättsliga innebörden av principen. En möjlighet att definiera kärnan i begreppet är även att använda miljörättens grundläggande principer som utgångspunkt. Hållbar utveckling bör med fördel ses som en elastisk, flexibel och dynamisk norm som kan preciseras vidare när vår förståelse av världen utvecklas.⁶⁷

Det som skall behandlas i detta kapitel är vad begreppet rättsligt anses stå för samt vilka krav målet en hållbar utveckling, ur ett allmänt utomrättsligt perspektiv, huvudsakligen ställer på rättssystem. Begreppet har varit föremål för flertalet rättsteoretiska analyser. Min avsikt är inte att göra någon vidare analys av begreppet, utan endast att sammanställa de viktigaste uttolkningar av begreppet som finns och därmed få fram ett verktyg att analysera kemikalielagstiftningen med. De olika miljörättsliga principer som gäller i EG-rätten och som nedan kommer att tas upp, kan ses som indikatorer på vad som behöver beaktas för att ett främjande av en hållbar utveckling verkligen skall vara för handen. Jag kommer i detta kapitel beskriva och kommentera dessa principer för att sedan i det avslutande och analyserande kapitlet återkomma till dessa och undersöka i vilken utsträckning man har operationaliserat principerna i den nya kemikaliestrategin.

Det man tagit fasta på inom miljörättsforskningen är för det första att det är betydelsefullt att rättsregler utformas så att de bedöms vara förenliga med idén om hållbar utveckling och för det andra att begreppet en hållbar utveckling skall fungera som en övergripande målsättning och ett

⁶⁵ Se not 12.

⁶⁶ Tuomela, "Hållbar utveckling som miljörättens grundprincip", s. 153.

⁶⁷ A.a., s. 154.

tolkningsstöd för andra mer precisa rättsliga begrepp och normer.⁶⁸ Reflektionen om hållbar utveckling är således viktig både i rättsskapandet och i rättstillämpningen. Begreppet har också den fördelen, som nedan kommer att behandlas, att det är ett begrepp som ger möjlighet att diskutera frågor som rör ekonomi och miljö samtidigt.

3.2 Tolkningar av begreppet hållbar utveckling

Hållbar utveckling är en övergripande målsättning som är generell för alla mänskliga förhållanden. Det finns mångtaliga uttolkningar av begreppet och det har inte givits *en* bestämd betydelse.⁶⁹

Den korta definitionen av begreppet som ofta refereras till är Brundtlandkommissionens:

*”En utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”.*⁷⁰

Brundtlandkommissionen hade inte endast miljöskydd på agendan utan en mycket viktig fråga var också utveckling, ekonomisk och social sådan. Det ansågs att fortgående ekonomisk tillväxt är nödvändig, men att den fortsatt inte kan inneha samma form och samma resursbas. Ekonomin måste fortsätta växa, men detta måste ske med minskad användning av knappa resurser, mindre föroreningar och mindre avfall.⁷¹ Vad som lyftes fram av Brundtlandkommissionen är att miljöskydd och ekonomisk utveckling inte bör ses som två skilda och separerade mål, utan som något som bör integreras och stå i en stödjande relation till varandra.⁷² Ett instrument som framhölls i kommissionen var behovet av en utvecklade lagstiftning.⁷³

Begreppet vann sedan allmänt erkännande vid FN-konferensen 1992 i Rio de Janeiro om miljö och utveckling där den s.k. Riodeklarationen antogs. Denna deklaration är en principdeklaration i vilken grunderna och målen för det globala miljö- och utvecklingsarbetet anges. Handlingsprogrammet Agenda 21 vilket också antogs samma år, anger de mål som bör uppnås, vilka åtgärder som är nödvändiga samt anvisningar om genomförandet. Återigen diskuterades den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala dimensionen hos begreppet och att dessa dimensioner inte skall ses som motstående intressen. Det lyftes fram att dessa bör figurera tillsammans och förenas i arbetet mot en hållbar utveckling.

⁶⁸ Ebbesson, ”Hållbar utveckling och gränssnittet mellan internationell och nationell miljö rätt”, s. 74.

⁶⁹ Heal, ”Market and sustainability”, s. 410.

⁷⁰ WCED (1987), s. 43.

⁷¹ Bugge, ”The ethics of sustainable development – a challenge to the legal system”, s. 30.

⁷² Basse, ”En introduktion till en begrepsanalys”, s. 10.

⁷³ WCED (1987), s. 355 ff.

Definitionen av begreppet har ofta kritiserats för att vara tvetydig och antropocentrisk⁷⁴, att inte skilja på tillväxt och utveckling, samt för att vara svår att operationalisera, d.v.s. att bryta ned till tydliga skyldigheter och rättigheter för olika aktörer. Huvudprincipen som man bör ta fasta på och som är grundläggande för hållbarhet är att utvecklingen måste ta en form som ryms inom de ramar som de ekologiska systemen sätter för att den skall kunna kallas hållbar.⁷⁵ Social och ekonomisk hållbarhet går inte att nå med mindre än att ekologisk hållbarhet och uthållighet är för handen. Människan är beroende av den omgivande miljön och dess resurser för sin överlevnad och välbefinnande.⁷⁶ Brundtlandkommissionen menade att begreppet hållbar utveckling inbegriper gränser, men att dessa inte är absoluta. Beroende av teknikutveckling, samhällets fördelning av naturresurserna och biosfärens möjligheter att tåla påverkan kan dessa gränser variera.⁷⁷

3.3 EU och målet om en hållbar utveckling

3.3.1 Allmänt

”För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte betraktas som något isolerat därifrån.”⁷⁸

En sådan integration som framhölls i Riodeklarationen utgör idag en av EG:s grundprinciper.⁷⁹ En hållbar utveckling står idag mycket högt på gemenskapens dagordning. Begreppet hållbar utveckling såsom Brundtlandkommissionen formulerade det är den idé som ligger bakom EG:s femte miljöhandlingsprogram till skydd för gemenskapens miljö.⁸⁰ EG har även anslutit sig till Riodeklarationen och således de principer som fastslås i denna principdeklaration.⁸¹

I inledningen till 1997 års Amsterdamfördrag om den Europeiska Unionen, i det åttonde stycket, förklaras att medlemsstaterna är

⁷⁴ Enligt en antropocentrisk grundsyn anses människan vara den enda som har ett egenvärde. Skilj från biocentrisk grundsyn där även andra arter anses ha ett egenvärde.

⁷⁵ En långsiktig hållbar utveckling förutsätter inte att naturen lämnas orörd utan det finns utrymme för människan att nyttja naturens resurser. En ekologiskt hållbar utveckling förutsätter iakttagande av att det finns kritiska gränser för belastning och påverkan av arter, biotoper och miljötillstånd. Det betyder att människans utrymme för påverkan och nyttjande av resurser ligger innanför dessa gränser. Se vidare Gipperth ”Miljö kvalitet och förutsebarhet” s. 208 ff.

⁷⁶ Gipperth, Miljö kvalitetsnormer - En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, s. 8.

⁷⁷ Se WCED (1987), s. 9.

⁷⁸ Princip 4 i Riodeklarationen.

⁷⁹ Se artikel 6 EGF (f.d. artikel 3c).

⁸⁰ I miljöhandlingsprogrammet hänvisas bland annat till Brundtlandkommissionens rapport, Rio-deklarationen och Agenda 21. Se Femte miljöhandlingsprogrammet, s. 12.

⁸¹ EGT C138 17.5.93.

”...beslutna om att med beaktande av principen om en hållbar utveckling och inom ramen för en förverkligad inre marknad, en ökad sammanhållning och ett förbättrat miljöskydd främja ekonomiska och sociala framsteg för sina folk...”

Intressant i ovanstående formulering är, som Mahmoudi påpekar, att hållbar utveckling omnämns som en princip och inte endast som ett begrepp.⁸² Termen hållbar utveckling förekommer även i flera av EG-fördragets artiklar. Det råder dock motsättningar i doktrinen kring om hållbar utveckling är en solid rättslig princip som uttrycker konkreta rättigheter och skyldigheter eller om det endast är ett inspirerande begrepp utan något specifikt innehåll.⁸³ Hållbar utveckling ses av Krämer snarast som en riktlinje för gemenskapens handlande som förstärker kraven i artikel 174 EGF, särskilt att naturresurser skall nyttjas varsamt och rationellt, än en princip med direkt rättslig verkan.⁸⁴ Gemenskapens praxis och politik kan ses som en återspeglning och bekräftelse av Krämers ståndpunkt. Hållbarhet har blivit lite av ett ”modebegrepp” och man talar om hållbara transporter, hållbar turism, hållbart boende o.s.v., men termerna ges inget exakt innehåll, varken rättsligt eller på annat sätt.⁸⁵ Att den karakteriseras som en princip i EG:s grundlag tyder dock på att den bör ses som en allmän rättsprincip som skall vara en grundläggande och vägledande princip för allt arbete inom gemenskapen.⁸⁶

3.3.2 Miljörättsliga principer i EG-rätten

3.3.2.1 Allmänt

Inom EG-rätten har utvecklats ett antal allmänna rättsprinciper som tjänar till ledning vid tolkning av olika rättakter och som fungerar som stöd vid utarbetandet och antagandet av nya rättakter. Nedan kommer jag att kommentera några av de viktiga miljörättsliga principerna i arbetet för att nå en hållbar utveckling. Principen om en hög miljöskyddsnivå och integrationsprincipen som återfinns i EGF:s inledningsartiklar kommer först att behandlas. Försiktighetsprincipen, Polluter Pays Principle (förorenaren betalar), principen om förebyggande åtgärder och substitutionsprincipen kommer därefter att redogöras för. Dessa principer kan som jag redan ovan varit inne på betecknas vara del av innehållet i begreppet hållbar utveckling. Jag kommer i min analys att utgå från att det är genom tillämpning av dessa principer som EG försöker uppnå en hållbar utveckling. Min utgångspunkt

⁸² Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 51.

⁸³ Se a.a., s. 51.

⁸⁴ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 56.

⁸⁵ A.a., s. 56f.

⁸⁶ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 51.

kommer vara att med mindre än att dessa principer beaktas kan inte lagstiftningen anses uppfylla hållbarhetskraven.

3.3.2.2 Principen om hög miljöskyddsnivå

Principen om en hög miljöskyddsnivå finns införd i artikel 2 EGF bland de inledande principerna till fördraget. I artikeln specificeras dock inte vad en hög skyddsnivå innebär. Det är förmodligen inte den högsta möjliga nivån som avses, men kanske kan den bestämmas utifrån miljöstandarder i länder som generellt har en hög miljöskyddsnivå.⁸⁷ Som exempel på sådana länder kan nämnas Nederländerna, Tyskland, Sverige, Finland och Österrike. Det övergripande målet för gemenskapens miljöpolitik är att förbättra miljö kvaliteten. En hög skyddsnivå måste därför syfta till att förbättra den existerande situationen så långt det går.⁸⁸ Målet gäller inte endast för miljöpolitiken och kommissionens arbete, utan för alla sektorer och alla gemenskapens institutioner.⁸⁹

3.3.2.3 Integrationsprincipen

Artikel 6 EGF, i vilken integrationsprincipen återfinns, kan ses som ett tecken på att hållbar utveckling har fått rättslig tyngd i gemenskapens arbete.⁹⁰ I denna artikel står att läsa att:

”Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling”.

Det var genom Amsterdamfördraget som integrationsprincipen fick denna placering i fördraget samt denna skrivning. Miljöskyddets införlivande med all sektoriell politik är avsedd att vara en av huvudprinciperna för gemenskapens arbete med generell tillämpning på alla gemenskapens beslut.⁹¹ Detta genom den uttryckliga hänvisningen till artikel 3 EGF. Principens horisontella karaktär gör den till en av de viktigaste miljöprinciperna för miljöskyddet och hållbar utveckling kan sägas ha blivit till en ledstjärna för all gemenskapens politik.⁹² Enligt Jans har integrationsprincipen fått rättslig tyngd vilket medför att den inte kan betraktas endast som en politisk viljeförklaring avhängig institutionernas vilja för att uppnås.⁹³

⁸⁷ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 59; Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 58.

⁸⁸ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 60.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Jans, European Environmental Law, s. 17.

⁹¹ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 55.

⁹² Krämer E. C. Treaty and Environmental Law, s. 71.

⁹³ Jans, European Environmental Law, s. 17 f.

3.3.2.4 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är en miljöpolitisk såväl som en miljörättslig princip. Osäkerhet är en ofta avgörande faktor i miljöfrågor. Hur rättssystemet hanterar osäkerhet är av mycket stor betydelse för det faktiska rättsliga skyddet av miljön. En logisk konsekvens av principen om en hållbar utveckling är en tillämpning av försiktighetsprincipen.⁹⁴ Det traditionella sättet att se på miljöproblem inom gemenskapen har varit att vidta åtgärder för att förhindra, minska och kontrollera *bevisad* skada på miljön genom införande av strikta utsläppsnormer, krav på bästa tillgängliga teknik och tillämpningen av PPP.⁹⁵ Detta synsätt utmanades då försiktighetsprincipens lades till gemenskapens miljöprinciper. Tillämpningen av försiktighetsprincipen i EG-rätten lades fast 1992 i Maastrichtfördraget genom artikel 174.2 EGF. Enligt denna artikel skall gemenskapens miljöpolitik grundas på försiktighetsprincipen. Det finns inte någon preciserad officiell definition av principen i EGF och den är således öppen för bred tolkning.⁹⁶ Det finns olika varianter av principen, med olika innehåll och placerade på olika nivåer i samhället.⁹⁷

En kraftig och mycket strikt tolkning av försiktighetsprincipen kan sammanfattas:

”Verksamheter skall inte påbörjas såvida de inte kan påvisas vara utan risk för människors hälsa eller miljön.”

Eftersom ofarlighet inte går att bevisa och nollrisksamhället⁹⁸ inte är aktuellt kan denna tolkning relativt snabbt lämnas därhän. Denna uttolkning av principen har främst formulerats av personer med andra intressen än miljöintressen för ögonen, för att sedan kunna argumentera emot principens tillämpning.⁹⁹ En annan formulering av försiktighetsprincipen som ofta refereras till är Riodeklarationens princip 15:

”Om hot om allvarlig eller oåterkallelig skada uppstår, skall brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte användas som skäl för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförsämring.”

Denna Riodeklarationens tolkning är relativt svag eftersom den inte uppställer några krav på åtgärder. Andra tolkningar av försiktighetsprincipen är starkare och kan sammanfattas:

⁹⁴ Bugge, ”The ethics of sustainable development – a challenge to the legal system”, s. 31.

⁹⁵ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 58 f.

⁹⁶ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 65.

⁹⁷ Se Nilsson, ”Man skall vara försiktig”, s. 43.

⁹⁸ Se avsnitt om risker ovan under 2.2.2.

⁹⁹ ”Kemikalier i naturen, människan och samhället”, s. 10.

*”Om det föreligger ett hot, som är osäkert, måste någon form av åtgärd vidtas”.*¹⁰⁰

Det finns som ovan nämnts ingen definition av försiktighetsprincipen i EG-fördraget. Vissa anser den vara en förstärkning av förebyggandepincipen, medan andra är av den åsikten att principen bör uttolkas som så att åtgärder skall vidtas för att skydda miljön även om det inte finns några slutgiltiga vetenskapliga bevis för att det föreligger något hot mot miljön.¹⁰¹ Oavsett hur principen skall tolkas är det troligt att den åberopas mer som ett stöd för förebyggande åtgärder än ett avsteg från det traditionella förfaringssättet vid lagstiftande inom gemenskapen.¹⁰²

Försiktighetsprincipen nämns i EGF enbart i samband med den sekundärrätt som utfärdas för att genomföra gemenskapens miljöpolitik, d.v.s. den sekundärrätt som antas med stöd av artikel 175 EGF. För andra fall kommer inte försiktighetsprincipen till lika klart uttryck, men mycket tyder på att den även här har betydelse.¹⁰³ I ett meddelande från kommissionen behandlas bland annat frågan hur försiktighetsprincipen skall tillämpas.¹⁰⁴ Ett syfte med meddelandet är att fastställa en gemensam syn på hur man skall bedöma, värdera, hantera och meddela de risker som ännu inte fullt ut kan värderas av vetenskapen. Meddelandet fastslår att försiktighetsprincipen bör beaktas inom en strukturerad metod för riskanalys. Denna riskanalys innefattar tre delar; riskbedömning, riskbehandling och riskmeddelande. Försiktighetsprincipen anges vara särskilt relevant när det gäller riskhantering.¹⁰⁵ Meddelandet behandlar principen generellt och gör ingen åtskillnad mellan tillämpningen av den inom olika sektorer. I meddelandet uttalar sig kommissionen om bl.a. försiktighetsprincipens tillämpning i olika delar av beslutsprocessen, behovet av riskbedömning och den omvända bevisbördan. Principen skall gälla när vetenskapliga belägg är osäkra eller ofullständiga, men då en preliminär bedömning visar att möjliga effekter på miljö och människors, djurs och växters hälsa kan vara oacceptabla och inte stå i överensstämmelse med den höga skyddsnivå som man har kommit överens om och beslutat på gemenskapsnivå.¹⁰⁶ Att vara försiktig är ett förhållningssätt som aktualiserar frågan hur man skall förhålla sig till sådant som är osäkert och när och hur man skall agera trots att osäkerhet råder. Pagh poängterar att det måste föreligga en misstanke om risk; ren ovisshet utgör inte ensamt tillräcklig grund för restriktioner enligt försiktighetsprincipen.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Se vidare Nilsson, ”Man skall vara försiktig”, s. 414 f.

¹⁰¹ Mahmoudi, EU:s miljörett, s. 59.

¹⁰² A.a., s. 59.

¹⁰³ Zetterberg, ”Frihandel och miljörett”, s. 464.

¹⁰⁴ KOM 2000(1) slutlig.

¹⁰⁵ KOM 2000(1) slutlig, avsnitt 5.

¹⁰⁶ Mahmoudi, EU:s miljörett, s. 59.

¹⁰⁷ Pagh, EU:s miljöret, s. 61.

3.3.2.5 Preventionsprincipen

Preventionsprincipen innebär kort att gemenskapen bör söka förekomma miljöskador, istället för att reagera på redan inträffade skador. Detta beror dels på att de ofta är omöjligt att reparera skador på miljön, dels på att kostnader för prevention i regel är lägre än de kostnader som uppstår då skador redan har uppkommit. Det kostar mer att städa upp och det är inte alltid säkert att det ens går att återställa status quo.¹⁰⁸ I artikel 174 EGF, i vilken principen återfinns, anges inget om hur förebyggandet skall ske. Gemenskapen har ett antal redskap för genomförandet av preventionsprincipen. Ett sätt att nå framgång kan vara att kombinera ekonomisk utveckling med en önskan om att förhindra miljöproblem.¹⁰⁹

Preventionsprincipen öppnar för att vidtaga åtgärder på ett tidigt stadium och är därför av stor betydelse för genomförandet av en effektiv miljöpolitik.¹¹⁰ Principen har hög prioritet i gemenskapens arbete eftersom det länge har varit känt att prevention av skador är att föredra såväl ur miljösynpunkt som kostnadssynpunkt. Att förebygga är främst en princip för handling och frågan som aktualiseras är hur man bör handla för att på effektivast möjliga sätt hindra skador på miljön.¹¹¹

3.3.2.6 Principen om att förorenaren betalar

Principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP) lades formellt till EGF genom den s.k. Enhetsakten 1987, men kom till uttryck redan tidigare i de olika miljöhandlingsprogrammen.¹¹² Principen innebär att kostnaderna för föroreningar och andra miljöstörningar och städningsoperationer skall bäras av den som orsakat dem och inte av skattebetalarna. Förorenaren skall således betala kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en acceptabel miljö.

Enligt princip 16 i Riodeklarationen bör myndigheter sträva efter att främja bl.a. internalisering av miljökostnader med beaktande av att förorenaren i princip skall bära kostnaden för föroreningen. Att sätta ett pris på miljön och låta förorenaren betala är en metod som de flesta etablerade krafter idag bekänner sig till.

3.3.2.7 Substitutionsprincipen

En av de mest elementära principerna om man påstår sig sträva mot en hållbar utveckling torde vara att man inte skall åstadkomma större skada än vad som är nödvändigt för att nå åsyftat resultat. Substitutionsprincipen och

¹⁰⁸ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 60; Krämer, Focus on Environmental Law, s. 131; Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 66.

¹⁰⁹ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 61; Pagh, 1996, s. 58.

¹¹⁰ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 66.

¹¹¹ Nilsson, "Man skall vara försiktig", s. 412.

¹¹² Se Första miljöhandlingsprogrammet.

dess tillämpning är här av stor betydelse.¹¹³ Principen finns inte uttryckt i EGF. Försiktighetsprincipen, principen om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis skall hindras vid källan samt PPP kan dock tillsammans utgöra stöd för en generell substitutionsprincip, enligt vilken ämnen, varor, processer och planer som kan medföra skada på hälsa eller miljö skall bedömas med avseende på om det finns något alternativ som kan bedömas som mindre skadligt.¹¹⁴

Det finns en önskan om att få fram produkter och processer som medför mindre miljöbelastning. Resurser satsas också runt om i världen på sådan utveckling. Det har dock visat sig att sådant arbete inte alltid är särskilt lönsamt. Det kan vara dyrt att marknadsföra nya produkter, samt svårt att ändra invanda mönster hos användarna av produkterna. Substitutionsregler bör därför vara tydligt utformade och i hög grad operationella. Om substitutionsprincipen görs operationell i tillräckligt hög utsträckning kommer förhoppningsvis en kedjereaktion att ta fart där efterfrågan på mindre skadliga produkter ökar. Den som för tillfället tillverkar den minst skadliga produkten får då en marknadsfördel vilket torde sporra konkurrenterna att ta fram, ur miljösynpunkt, ännu bättre produkter och metoder.¹¹⁵

Skyldigheten att så långt det är möjligt minska en verksamhets negativa miljöpåverkan bör inte upphöra förrän miljöpåverkan inte längre är mätbar. Substitutionsprincipen i dess fulla tillämpning kan på så vis fungera som en ständig pådrivare i riktning mot en hållbar utveckling. Incitament att satsa på utveckling och forskning för att ta fram ännu bättre alternativ är av stor betydelse för att styra åt rätt håll.¹¹⁶ Miljöanpassning bör kunna vara en viktig konkurrensfaktor. Substitutionsprincipens två funktioner är således å ena sidan att begränsa risker, och å andra sidan att ge incitament till produktutveckling.

Inom gemenskapsrätten har substitutionsprincipen kommit till uttryck i bl.a. biociddirektivet.¹¹⁷

3.4 Kommentar

Utveckling är ett nyckelord inom gemenskapspolitiken, men i vilken riktning? Enligt min mening måste inriktningen vara av sådant slag som skapar hållbara konsumtions- och produktionsmönster, en miljövänlig och resurssnål teknik och som inte i onödan riskerar att skada miljön.

¹¹³ Se vidare Nilsson, Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys.

¹¹⁴ Nilsson, ”Man skall vara försiktig”, s. 423.

¹¹⁵ Nilsson, Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys, s. 51.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Dir 98/8/EEG. Se nedan avsnitt 4.4.

En sådan integrering som stadgas om i artikel 6 EGF kan på kemikalieområdet operationaliseras genom att försiktighetsprincipen förs in i rättsakterna. En följd av försiktighetsprincipen på kemikalieområdet borde vara att bevisbördan tydligt läggs på den som vill tillverka eller sälja en kemikalie som kan antas medföra en skada på hälsa eller miljö, i stället för på dem som riskerar att drabbas av en skada eller på den myndighet som vill införa restriktioner. För att undgå förbud eller andra restriktioner bör en producent så långt som är möjligt bevisa att misstanken om farlighet är ogrundad. Om inte producenten lyckas visa detta bör produkten behandlas som hälso- och miljöfarlig. Osäkerheten om riskerna bör inte gå ut över allmänheten och framtida generationer. Försiktighetsprincipen bör få sin tillämpning i såväl riskbedömnings- som i riskhanteringsledet.

En logisk följd av PPP är att tillverkaren har det fulla ansvaret för sina kemikalier och därför bör denne vara skyldig att ta fram och bekosta allt underlag som krävs för att en produkt skall kunna riskbedömas. Det är med andra ord en omvänd bevisbörda som bör gälla även mot bakgrund av PPP.

Förorenare har oftast också stora informationsfördelar på tidiga stadier i kemikaliernas livscyklar och kan genom försiktighet på förhand åstadkomma förbättringar och göra kemikalierna säkrare.¹¹⁸ Även detta talar för att större ansvar läggs på förorenarna/industrin.

¹¹⁸ Pihl, Miljöekonomi För en hållbar utveckling, s. 153.

4 Gällande kemikalielagstiftning

4.1 Inledande anmärkningar

Den gemenskrätsrliga lagstiftningen på kemikalieområdet har tillkommit mot bakgrund av att man ville underlätta handeln med kemiska produkter mellan medlemsstaterna.¹¹⁹ De tidiga reglerna på området syftade till att harmonisera klassificering, varumärkning och förpackning av farliga ämnen för att överkomma olikheter i nationella system och därmed effektivisera marknaden. Först på 1980-talet började miljö- och hälsoaspekter att spela en betydande roll i EG:s kemikaliopolitik och regler om riskbedömning av kemiska ämnen infördes. Dessa regler kom dock inte att gälla för de kemikalier som redan fanns på marknaden.

För att försöka säkerställa att kemikalier inte skall utsätta människans hälsa eller miljön för oacceptabla risker har regler således antagits för att bedöma och kontrollera riskerna med kemikalier. I nuvarande system för industriella baskemikalier skiljer man mellan s.k. ”existerande” ämnen och ”nya” ämnen. Med det förra menas alla de kemikalier som fanns på marknaden i september 1981 och med det senare de ämnen som släppts ut på marknaden efter detta datum. De existerande ämnena utgör mer än 99 % av den totala mängden ämnen på marknaden.¹²⁰ EG:s regler om kemikalier kan indelas i tre grupper av regler; de som berör klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen, de som handlar om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen samt de som handlar om utsläppande på marknaden och begränsning av användning av farliga ämnen och preparat. De regler som nedan kommer att behandlas är främst de som tillhör de två senare kategorierna.

För nya ämnen finns regler som innebär att dessa måste genomgå vissa tester innan de får släppas ut på marknaden. För existerande ämnen finns, som nedan kommer tas upp, inte motsvarande generella krav och kunskapsbristerna för dessa är därför särskilt stora.

¹¹⁹ Krämer, Focus on Environmental Law, s. 38.

¹²⁰ Vitboken, s. 6.

4.2 Bedömning och kontroll av risker med kemikalier

4.2.1 Existerande ämnen - Förordning 793/93 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen

I gemenskapens fjärde miljöhandlingsprogram som gällde 1987-1992 lyftes oron om kemikaliers potentiella farlighet för människans hälsa och för miljön fram och det fastslogs att ett system för att riskbedöma de existerande kemikalierna starkt behövdes. För att förbättra kemikaliekontrollen antogs en ny förordning om riskbedömning och kontroll, förordning 793/93 .

Som ”existerande” ämnen definieras de ämnen som listas i EINECS.¹²¹ Detta är en förteckning över de ämnen som ansågs finnas på den gemensamma marknaden mellan den 1 januari 1971 och den 18 september 1981. EINECS är en definitiv förteckning över de kemikalier som omfattas av förordning 793/93. Om ett ämne inte finns med i förteckningen betraktas det som nytt och omfattas av ett annat regelpaket.

Förordningen föreskriver fyra steg i kemikaliekontrollen; datainsamling, upprättande av prioritetslistor, riskbedömning och riskhantering.

I förordningen finns det regler om uppgiftslämnande för existerande ämnen. Dessa regler gäller för dem som producerade eller importerade ett ämne i kvantiteter över tio ton under vissa år i anslutning till reglernas ikraftträdande (1991-1994).¹²² Uppgifterna skall lämnas till Europeiska kommissionen och registreras i en särskild databas, IUCLID.¹²³ Enligt reglerna skall tillverkare och importörer göra varje ansträngning för att få del av befintliga data om ämnens egenskaper. Om information inte finns att tillgå finns dock ingen skyldighet att utföra ytterligare tester för att ta fram erforderlig information, artikel 3.

De ämnen som omfattas av förordningen kan bli föremål för riskbedömning. Aktuella ämnen för bedömning är sådana som förts upp på särskilda prioriteringslistor, artikel 8. Prioritet har givits till kemikalier som marknadsförs i stora volymer.¹²⁴ Vilka ämnen som ges prioritet avgörs av kommissionen tillsammans med medlemsstaterna genom ett särskilt kommittéförfarande. Hittills har 141 ämnen givits prioritet. Av de

¹²¹ The European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances. EINECS är reglerat i kommissionens beslut 81/437 om kriterier för inventering av kemiska ämnen.

¹²² SOU 2000:53, s. 96.

¹²³ IUCLID står för International Uniform Chemical Information Database och är en EU-gemensam databas för lagring av uppgifter om existerande ämnen som samlas in enligt förordning 793/93.

¹²⁴ Krämer, Focus on European Environmental Law, s. 331.

prioriterade ämnena har ännu inte alla riskbedömts. Det är således en försvinnande liten del av de något över 100 000 existerande ämnena listade i EINECS som har genomgått fullvärdiga riskbedömningar.¹²⁵ Om det i samband med riskbedömningen, utförd av behörig myndighet i en medlemsstat, framkommer att ytterligare data om ett ämne behövs för att kunna utföra erforderlig undersökning av ämnets farlighet, skall kommissionen underrättas om detta. Därefter kan det beslutas att tillverkaren eller importören måste lämna in ytterligare uppgifter, artikel 4.1.

Förordningens huvudprincip är att kontroll av farliga kemikalier bör grundas på en bedömning av den verkliga risken för människor och miljö istället för enbart på ämnets inneboende farliga egenskaper.¹²⁶ Förordningen tar således stor hänsyn till exponeringen. Fullständiga riskbedömningar utförs i regel som underlag för beslut om riskbegränsande åtgärder.¹²⁷ Denna typ av riskbedömningar tar av sina förklarliga skäl mycket tid och resurser i anspråk.

Genom förordning 793/93 introducerades alltså en riskbedömningsmodell gällande för hela gemenskapen. Något generellt gällande system för hur resultatet av de utförda riskbedömningarna skulle hanteras infördes dock inte.¹²⁸ Det finns inga krav på riskbegränsningsåtgärder för existerande kemikalier i rådande system, utan åtgärder beslutas i det enskilda fallet av medlemsstaterna tillsammans.

Arbetet med riskbedömning och riskhantering av existerande ämnen har kritiserats för att gå alldeles för långsamt. Det är uppenbart att riskbedömningsarbetet måste effektiviseras om man skall nå resultat i kemikaliekontrollen. Förseningarna beror framför allt på att man beaktar alla farliga effekter, alla exponerade populationer och alla delar av miljön i riskbedömningen.¹²⁹ Det tar ofta årtal innan det beslutas om åtgärder och så länge som ämnet är under utredning kan det användas helt utan restriktioner. Försiktighetsprincipen offras således i processen med riskbedömningen av existerande kemikalier. Industrin kan snarast sägas uppmuntras till att förhålla processen med detta system, än att lämna in de uppgifter som behövs för en fullvärdig riskbedömning.

¹²⁵ Om den takt som hittills har rådit inte ökas kommer inte de existerande ämnena att ha genomgått riskbedömningar förrän om ca 5000 år.

¹²⁶ SOU 2000:53, s. 170.

¹²⁷ Som grund för utvärderingen finns ett vägledningsdokument (Technical Guidance Document, TGD).

¹²⁸ Krämer, Focus on Environmental Law, s. 39.

¹²⁹ Vitboken, s. 21.

4.2.2 Nya ämnen - Direktiv 67/548/EEG - ämnesdirektivet

Reglerna för anmälan av nya ämnen finns i det s.k. ämnesdirektivet (rådets direktiv 67/548/EEG, ändrat genom bl.a. rådets direktiv 92/32/EEG).¹³⁰

Direktivet uppställer krav på förhandsanmälan av ”nya” ämnen innan de får släppas ut på marknaden. Denna anmälan inklusive krav på vissa tester av eventuella risker avser kemiska ämnen i allmänhet, artikel 6(1). Det är tillverkaren eller importören som är skyldig att göra en anmälan till den medlemsstat där anmälaren är verksam senast 45 dagar innan ämnet förs ut på marknaden, artikel 6. Med anmälan skall den information medfölja som är nödvändig för att bedöma de förutsägbara risker som ämnet kan förorsaka människors hälsa eller i miljön, en deklaration av de ofördelaktiga effekter ämnet kan ha i olika förutsägbara användningsområden (utgående från fysikaliska och kemiska egenskaper, samt toxikologiska och ekotoxikologiska testresultat), förslag till klassificering och, om ämnet är farligt, förslag till ett säkerhetsinformationsblad. I reglerna specificeras vilka uppgifter som måste tas fram om ett ämne och kraven sätts olika högt beroende på volymen av ifrågavarande ämne, artikel 6.¹³¹ Den behöriga myndigheten i medlemsstaten skall sedan göra en bedömning av om de lämnade uppgifterna överensstämmer med kraven i direktivet samt eventuellt göra en mer ingående riskbedömning av ämnet.¹³² Efter denna bedömning skall uppgifterna lämnas vidare till kommissionen, som sedan skickar dem vidare till övriga medlemsstater. Förutsatt att det inte finns några invändningar vad gäller dokumentationens fullständighet är tillverkaren sedan garanterad tillträde till hela den inre marknaden, artikel 9 och 10.

Kraven för vilka uppgifter som skall lämnas skiljer sig åt efter produktionsmängd. Ett basnivåkrav finns uppställt som går vid en produktion om 1 ton eller mer. Grundregeln är att uppgifter måste lämnas för vad som specificeras på denna basnivå. För volymer mindre än 1 ton finns regler som medger en mindre omfattande datarapportering.¹³³ För större volymer finns motsvarande regler för att ställa mer omfattande datakrav.

De anmälda ämnena förs, om de passerar igenom ovannämnda process, upp på en lista kallad ELINCS.¹³⁴ Genom denna listning finns en viss kontroll

¹³⁰ Bestämmelserna om förhandsanmälan, inklusive en viss undersökningsskyldighet, av nya kemiska produkter infördes genom direktiv 79/831 (ändring för sjätte gången av direktiv 67/548).

¹³¹ Metoderna för att testa ämnenas olika egenskaper ingår i bilaga V till direktivet.

¹³² För denna riskbedömning finns generella principer fastlagda i Dir 93/67/EEG. Ett direktiv angående god laboratoriepraxis har också antagits, Dir 87/18/EEG. Syftet är att riskbedömningarna inte skall ge olika resultat beroende på vilken medlemsstat som utför dem.

¹³³ Den nedre gränsen går vid 10 kg. Vid volymer under denna gräns behöver inga tester ske.

¹³⁴ European List of Notified Chemical Substances.

över vilka ämnen som cirkulerar på gemenskapsmarknaden. Listan innehåller idag cirka 3000 ämnen.

4.3 Begränsningar av kemiska ämnen

4.3.1 Direktiv 76/769/EEG – begränsningsdirektivet

Dir 76/769/EEG rör förbud och restriktioner angående användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat. Direktivet har karaktären av ett ramdirektiv. För att belägga kemikalier med restriktioner krävs att det beslutas om tillägg till direktivet. Ett sådant tilläggsdirektiv tar i regel minst 2 år innan det träder i kraft.¹³⁵ Varje tillägg måste antas av både parlamentet och rådet. Initiativet att införa restriktioner tycks främst ha kommit från medlemsstater och inte från gemenskapens institutioner.¹³⁶ Ämnen som omfattas av begränsningsdirektivet är bl.a. PCB:s, PCT:s, bensen, kvicksilverföreningar, kadmium m.fl.¹³⁷ Oron som lett till restriktioner har snarast varit oro för den mänskliga hälsan än oro för miljön som sådan.¹³⁸ Genom direktivet införs kontinuerligt harmoniserade bestämmelser på de områden där det råder enighet om att begränsningar behövs för att skydda hälsa och miljö. Kommissionen har dock ingen egen utvecklad metod för att förbjuda eller införa restriktioner mot kemikalier som kan vara skadliga för människans hälsa eller för miljön, utan lutar de facto till att medlemsstater uppmärksammar skadliga kemikalier och initierar åtgärder.¹³⁹

Genom detta direktiv begränsas användningen av vissa ämnen utan att det finns möjlighet att erhålla undantag från sådana bestämmelser i det enskilda fallet. Användandet av vissa listade kemikalier är helt förbjuden, medan användandet av andra är begränsade till omständigheter som finns specificerade i direktivet.¹⁴⁰

4.4 Bekämpningsmedelsdirektiven

Vad gäller bekämpningsmedel finns det två direktiv som reglerar utsläppandet på marknaden, dels rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, som reglerar sådana bekämpningsmedel som används inom jordbruket, dels Europaparlamentets

¹³⁵ Krämer, Focus on Environmental Law, s. 135.

¹³⁶ A.a., s. 216.

¹³⁷ Se bilaga till direktivet. Bilagan uppdateras allteftersom nya upptäckter om farlighet görs.

¹³⁸ Krämer, Focus on Environmental Law, s. 331.

¹³⁹ Krämer, E. C. Treaty and Environmental Law, s. 195.

¹⁴⁰ Villkoren finns uppställda i bilaga I till direktivet.

och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden. Det senare direktivet är tillämpligt på sådana bekämpningsmedel som är avsedda för andra ändamål än användning i jordbruket.

Syften med båda direktiven är att införa enhetliga regler om villkor och förfaranden för godkännande av bekämpningsmedel. De upprättar båda en gemenskapslista över tillåtna ämnen, har ett gemenskapsförfarande för bedömning av om ett ämne kan föras in på listan samt har en periodisk översyn av ämnena på denna lista. Ett tillstånd ges för en period om max tio år, men kan omprövas tidigare om nya uppgifter framkommer.

För båda typer av bekämpningsmedel gäller s.k. positiv listning. Med detta menas att medlen måste förhandsgodkännas innan de får saluföras. Positiv listning är den mest restriktiva formen av kemikaliekontroll. Den vägledande principen för förhandsgodkännandet är försiktighetsprincipen. Listning av detta slag är ovanlig i lagstiftning, men däremot vanligt förekommande i frivillig miljömärkning.

Dokumentationen kring ett medel krävs enligt båda direktiven oavsett producerad volym. Om ett bekämpningsmedel anses vara godtagbart ur hälso- och miljösynpunkt tas det upp på bilaga 1 till respektive direktiv. Substitutionsprincipen uttrycks endast i biociddirektivet, dess artikel 10.5. Den s.k. ständiga kommittén för växtskydd skall enligt denna artikel företa en komparativ bedömning när ämnen skall tas upp på den s.k. positivlistan i direktivets bilaga 1. Upptagande av ämnet kan vägras eller ett redan upptaget ämne kan avlägsnas om det finns något annat verksamt ämne i bilaga 1 för samma produkttyp, vilket mot bakgrund av vetenskaplig och teknisk kunskap medför märkbart lägre risk för hälsan eller miljön.

De båda direktiven liknar i stort varandra, men skiljer sig åt såtillvida att det endast är biociddirektivet som ger uttryck för substitutionsprincipen. I båda finns ett godkännandesystem i två steg; godkännande på gemenskapsnivå för de verksamma ämnen som får användas i bekämpningsmedlet och godkännande på nationell nivå för utsläppande av bekämpningsmedlet på marknaden. Medlemsstaten som vill begränsa användningen av ett godkänt bekämpningsmedel måste dock objektivt visa varför produkten är olämplig att släppa ut på marknaden. Ett rättfärdigande av en nationell begränsning kan vara att det råder andra miljömässiga förhållanden i landet än i det land som godkände produkten och att produkten därmed skulle ha oacceptabla effekter på miljön i det land som vill begränsa användningen.

Kommissionens listning av ämnen får till resultat att det enskilda landet är hänvisad till den riskbedömning som görs på gemenskapsnivå. Förmodligen finns det skillnader i fråga om synsätt på riskbedömningar och frågan uppkommer då om det är lämpligt att ha ett gemensamt system.¹⁴¹ Det svenska förhållningssättet till riskbedömningar och kemikalier är att utgå

¹⁴¹ Zetterberg, "Kemikaliers vara eller icke vara", s. 132.

från produkters inneboende egenskaper, medan kommissionens synsätt är att risknivån skall bestämmas utifrån produkten och de försiktighetsmått som vidtas.¹⁴² Att koppla risknivån till försiktighetsmått betyder att en mycket farlig produkt kan godtas om användaren använder en avancerad skyddsutrustning.¹⁴³

4.5 Kommentar

Enligt Förordning 793/93 är det myndigheterna i medlemsländerna som ansvarar för att riskbedömningar utförs, istället för att industrin eller det företag som producerar, importerar eller använder ämnet, som ju oftast har tillgång till bättre information, ansvarar för de kemikalier de handskas med. Denna nuvarande arbetsfördelning mellan myndigheter och industri måste anses starkt olämplig.¹⁴⁴ Med bristfälligt kunskapsunderlag och bevisbördan lagd på myndigheter får industrin möjlighet att förhålla regleringsprocesser och under tiden som ämnet utreds fortsätta att använda ämnet. Kravet att risk måste påvisas innan man kan ålägga ett ämne restriktioner gör kemikaliepolitiken i det närmaste omöjlig och uppvisar stora brister vad gäller förmågan att skydda miljön. Det nuvarande kontrollsystemet (det s.k. ”existerande ämnesprogrammet”) har också visat sig otillräckligt för ett effektivt och säkert genomförande av målet att göra kemikaliehanteringen säker. För att genomföra sådana riskbedömningar som systemet uppställer krav på, krävs grundläggande information om ämnet. Denna information är det oftast endast producenten som har tillgång till. Såsom reglerna är utformade med hela bevisbördan lagd på myndigheterna blir följden att företagen tjänar på att rapportera in ofullständiga uppgifter och därmed fördröja processen.

Gemenskapens tillvägagångssätt i kemikaliekontrollen med att utföra detaljerade riskbedömningar innan åtgärder vidtas har inte heller fungerat särskilt bra. Det har framförallt resulterat i en enorm tidsförlust. Riskbedömningen av varje enskilt ämne tar som regel flera år att utföra. Först när alla länder enats om en viss bedömning startar diskussionen om vilka åtgärder som behövs för att minska riskerna. Arbetet fortsätter normalt flera år till innan det beslutas om slutliga åtgärder. De segdragna förhandlingarna blir i praktiken ett alibi – så länge ämnet utreds kan ämnet användas utan restriktioner – och försiktighetsprincipen offras i processen.

Det nuvarande systemet är som vi sett ett dubbelt system där man skiljer på s.k. existerande och nya ämnen. Det råder stora olikheter i de krav som ställs på testning och information om de olika kemikalierna. Till skillnad från nya ämnen har existerande ämnen aldrig genomgått någon systematisk testning. Den stora kunskapsbristen om bl.a. ämnens hälso- och

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Se vidare vitboken, s. 22.

miljöegenskaper leder i praktiken till att en majoritet av de kemiska ämnena inte alls täcks av EG:s nuvarande lagstiftning om begränsning av kemikalier.

Det finns också en brist på långsiktigt perspektiv i kemikaliekontrollen, dels vad gäller hälso- och miljöeffekter, dels vad gäller ekonomiska effekter. Det är kostsamt att åtgärda farliga ämnen när de redan är vitt spridda i teknosfären och i miljön. Det är bättre att förebygga och tillämpa försiktighetsprincipen än att sätta in sanerande åtgärder i efterhand.

Miljöskyddet måste anses starkt underutvecklat i de rättsakter om allmänna baskemikalier som ovan har redogjorts för. Det nuvarande systemet har misslyckats med att skydda människors hälsa och miljön, eftersom det tillåter att farliga kemikalier släpps ut i naturen och belönar ovetskap eller otillräckliga kunskaper om kemikalier med att i sådana fall inte vidta några åtgärder. Det är uppenbart att det nuvarande tillvägagångssättet inte vare sig kunnat avhjälpa bristen på kunskaper om de flesta kemikalierna på marknaden eller lett till några effektiva miljöskyddsåtgärder.

Bekämpningsmedelsdirektiven däremot visar på ett helt annat förhållningssätt till osäkerhet och tar försiktighetsprincipen i beaktande. Särskilt biociddirektivet går långt i operationaliseringen av substitutionsprincipen. Denna typ av reglering som bekämpningsmedelsdirektiven visar prov på är mycket restriktiv vad gäller vilka ämnen som släpps ut på marknaden och ur miljöskyddshänsyn måste den ses som mycket positiv. Av vikt är dock att de riskbedömningar som utförs på gemenskapsnivå håller mycket hög klass, eftersom det i det närmaste inte finns något utrymme för en enskild medlemsstat att införa restriktioner mot sådana ämnen som har godkänts på gemenskapsnivå.

5 REACH – den nya kemikaliestrategin

5.1 Bakgrund och skäl för en förändring av lagstiftningen

Mot bakgrund av föregående kapitel är det tydligt att det saknas kunskap om ett stort antal kemikalier och att det förekommer allvarliga brister i lagstiftningen om man avser att nå den målsättning om en hög miljöskyddsnivå som EG-fördraget ger stöd för och som har uttalats i olika miljöhandlingsprogram och sekundärrättslig lagstiftning.

Vid ett informellt rådsmöte som miljöministrarna höll i Chester 1998 diskuterades den växande oron för att EG:s nuvarande kemikaliepolitik inte erbjuder ett tillräckligt och effektivt skydd för miljön. Miljöministrarna träffades åter i Weimar 1999 och bl.a. lyftes frågan om databristen för många kemikalier fram och det konstaterades att denna brist på kunskap om många ämnens toxiska och ekotoxiska egenskaper är fundamental och måste åtgärdas. Det rådande systemet för kemikaliekontroll dömdes ut och det betonades att det saknas en tydlig strategi för att skydda människors hälsa och miljön från skadlig inverkan av kemikalier.

Arbetet med att ta fram en ny kemikaliestrategi kom till efter ett alltmer utbrett missnöje bland samtliga aktörer, såväl inom industri som bland miljöorganisationer, kring främst hur arbetet med riskbedömning och riskhantering av kemiska ämnen framskred. Kommissionen fick i uppdrag att utvärdera tillämpningen av fyra viktiga rättsakter som reglerar kemikalier i gemenskapen och konstaterade efter denna utvärdering ett kraftigt behov av en omorientering av kemikalielagstiftningen. Kommissionens arbete utmynnande i en vitbok om den framtida kemikaliepolitiken vilken presenterades i februari 2001.¹⁴⁵ De rättsakter som utvärderades är bl.a. de som ovan har kommenterats. Det man fäste vikt vid var hur de ämnen skall hanteras kring vilka otillräcklig kunskap föreligger. Utredningen visade på att det behövs ett system som genererar mer information än den som nuvarande system och frivilliga insatser sammantaget ger. I skrivande stund pågår arbetet med att utforma ett förslag till ny lagstiftning i form av en förordning.¹⁴⁶ Det innehåller många viktiga nyheter och innebär flera grundläggande förändringar i systemet för att reglera kemikalier.

¹⁴⁵ Vitboken KOM (2001) 88 slutlig.

¹⁴⁶ Den 29 oktober 2003 överlämnade kommissionen sitt slutliga förslag för behandling av Europaparlamentet och Ministerrådet. Godkännande krävs av båda institutionerna. I bästa fall kan det färdigförhandlade beslutet vara klart under 2005.

Det står i inledningen till vitboken att den kemiska industrin skall åläggas att ta ett större ansvar i överensstämmelse med försiktighetsprincipen, samtidigt som den inre marknaden bör värnas och den europeiska industrins konkurrenskraft inte får undergrävas. Med detta avses närmare att säkra en hög skyddsnivå för människans hälsa och för miljön, samtidigt som den inre marknaden fungerar obehindrat samt att innovationsklimatet stärks och att konkurrenskraften inom kemikalieindustrin upprätthålls.¹⁴⁷ Det står att utläsa en strävan efter att tydliggöra reglerna som gäller för kemikalier. Det regelpaket som idag reglerar kemikalier anses vara ett mycket omfattande och otydligt regelverk med alla de konsekvenser som det medför för tillämpningen och för skyddet av miljön.

Försiktighetsprincipen ses generellt som ett viktigt verktyg i arbetet att nå en hållbar kemikaliehantering och är också den vägledande principen för den nya kemikaliepolicyen. Beslutsfattande skall grundas på försiktighet vilket kort innebär att åtgärder bör vidtagas redan innan fullständiga vetenskapliga bevis för farlighet föreligger. Inväntar man sådana bevis kommer man sannolikt att ständigt handla för sent. Ett viktigt mål är också att uppmuntra till att byta ut farliga kemikalier i de fall det finns mindre farliga att tillgå.

5.2 Nyckelbegreppen i den nya strategin

Följande punkter är de huvuduppgifter man avser ta itu med genom den nya strategin.

- Endast ha ett regelverk som gäller för alla kemikalier, både existerande (före 1981) och nya kemikalier. Detta för att skydda människors hälsa och främja en giftfri miljö.
- Ett tydligt ansvar skall läggas på industrin för testning och riskbedömning av kemikalier. Försiktighetsprincipen skall följas och som en konsekvens därav skall åtgärder vidtas även om det råder vetenskaplig osäkerhet om exakt vilka riskerna med ett ämne är.
- Främja innovation och konkurrenskraft utan att kompromissa med miljöskyddet. Genom lagstiftning avser man att skapa incitamentsstrukturer till utveckling av nya säkrare kemikalier.
- Förhindra fragmentering av den inre marknaden. Därför skall strategin bygga på fullständig harmonisering på EG-nivå.
- Godkännandesystem för de farligaste kemikalierna. Kemikalier med vissa farliga egenskaper skall inte få användas utan särskilt tillstånd.

¹⁴⁷ Vitboken, s. 5.

- Ökad transparens och information om kemikalier. Upprätta ett system som är lättare att överblicka än det nu gällande. Underlätta för konsumenterna att fatta väl underbyggda beslut. En ny självständig europeisk myndighet skall administrera kemikaliesystemet i samarbete med kommissionen och medlemsländernas myndigheter.

5.3 Förslaget till förordning, KOM (2003) 644

5.3.1 Allmänt

Det föreslagna regelverket kallas REACH efter de engelska nyckelorden Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals. Förslaget består av tre hörnstenar; registrering av kemikalier, utvärdering av kemikalier och godkännande av kemikalier. Ett allmänt skyddsnät i systemet är möjligheten att införa restriktioner för kemikalier som bedöms som särskilt farliga. De olika stegen i REACH skall aktualiseras efter hur stor volym av en kemikalie det är fråga om samt efter kemikalins befarade farliga egenskaper.

Målsättningen är att man skall ha ett och samma system för alla kemiska ämnen. Som vi har sett ovan, i kapitel 4, kan nuvarande system liknas vid ett lapptäcke av olika regleringar som gäller beroende på när en kemikalie har introducerats på marknaden och vilken volym det rör sig om. Med det nya systemet önskar man ta itu med den "historiska bördan" vilken man anser består i den uppsjö av existerande ämnen som finns på marknaden och som endast undantagsvis har genomgått önskvärd riskbedömning, men vilka man egentligen så gott som fullständigt saknar kunskap om och kontroll över.

REACH skall omfatta alla etapperna i den process som kemikaliekontrollen utgör, således allt från dataframtagning till riskbegränsningsåtgärder. Den grundläggande idén är att lägga över ansvaret för kemikaliers säkerhet på industrin och successivt få bort farliga produkter från cirkulationen.

Förslaget i form av en EG-förordning¹⁴⁸ ersätter ca 40 olika avsnitt i nuvarande reglering. Texten i det nya förslaget är mycket omfattande, ca 1200 sidor, men stora delar är hämtade från de regler som gäller idag. Arbetet med att ta fram förslaget har utförts gemensamt av Kommissionens GD miljö samt dess GD industri.

5.3.2 De olika kraven i REACH

5.3.2.1 Registrering

¹⁴⁸ Rättslig grund för förordningen är artikel 95 EGF och medbeslutsförfarande med Europaparlamentet gäller enligt artikel 251 EGF.

5.3.2.1.1 Tillverkare och importörer

Det kommer att bli obligatoriskt att registrera nya och existerande ämnen som produceras i större mängder än 1 ton om året per tillverkare eller importör.¹⁴⁹ Tillverkare och importörer är skyldiga att i sina registreringshandlingar visa att de hanterar sina kemiska ämnen på ett säkert sätt. Registrering skall ske i en central databas som skall skötas av ett oberoende organ. Ett ämne som inte är registrerat kommer inte att fortsatt få tillverkas eller importeras.¹⁵⁰ Genom stickprovskontroller och dataundersökningar skall myndigheterna sedan utifrån registren kunna hitta ämnen vars användning ger anledning till särskild oro.

Registreraren skall lämna in teknisk dokumentation med information om ämnet och riskhanteringsåtgärderna samt – om ämnesmängden uppgår till 10 ton eller mer – en kemikaliesäkerhetsrapport som motiverar valet av dessa åtgärder, artikel 9. Informationskravet beror på ämnesmängden, eftersom denna ger en uppfattning om den möjliga exponeringen, artikel 11. Det finns inget krav på att lämna information om ämnen som tillverkas i mindre kvantitet än 1 ton eftersom risken för exponering då anses vara begränsad. För att minska kostnaderna för industrin och myndigheterna kan även flera tillverkare eller importörer lämna in data gemensamt.

Grundkraven på registrering gäller inte för kemikalier i varor. Enligt artikel 6 är dock producenter och importörer av varor skyldiga att registrera de ämnen som ingår i dem om dessa ämnen uppfyller kriterierna för att klassificeras som farliga enligt Dir 67/548/EEG, om de är avsedda att avges under normala och rimligen förutsebara användningsförhållanden och om innehållet i den berörda varutypen uppgår till 1 ton eller mer per år. Registreringskraven följer dem som gäller för olika viktgränser enligt artikel 9. För andra varor från tredje land finns inte något sådant krav eftersom det inte finns skyldighet för en producent i ett medlemsland att upplysa om kemikalieinnehåll i varor. Man har ansett att eftersom det råder ett så omfattande anmälningssystem för kemikalier så skulle en sådan anmälan av varor vara onödig och endast utgöra extra arbete som inte skulle kunna motiveras utifrån proportionalitetsprincipen. Användningen av kemikalier i varor regleras ju indirekt, genom att riskbedömningen av ett ämne skall ske med hänsyn till användningen i hela livscykeln. Här öppnas dock ett litet kryphål för varor som importerats från tredje land.

Om befintlig information uppfyller särskilda kriterier betraktas ämnena som hälso- och miljöfarliga. Kriterierna är en del av lagstiftningen och definierar hur mycket bevis som skall finnas för att ett ämne t.ex. skall betraktas som

¹⁴⁹ Artikel 5 REACH; Antalet ämnen som kommer att omfattas av registreringskravet beräknas till ca 30 000. Det har uppskattats att ungefär 80% av dessa ämnen endast måste genomgå registrering och ej någon vidare utvärdering. Se Vitboken, s. 17.

¹⁵⁰ Det kommer att inrättas deadlines för när registrering skall ha skett till behörig myndighet. En övergångsperiod om 11 år föreslås att gälla för att kunna fasa in det stora antalet existerande ämnen. En särskild prioriteringsordning föreslås, där de farligaste ämnena skall registreras först, se artikel 21 REACH.

cancerframkallande. Beroende på ämnenas farliga egenskaper klassificeras de i olika farlighetsklasser.¹⁵¹ Man avser att införa gemensamma riktlinjer för hur miljöriskbedömningen skall utföras. Med standardiserad testning kan data genereras som sedan är jämförbara mellan olika kemiska ämnen och som kan användas i faro- och riskbedömningar. Som en följd av den vetenskapliga utvecklingen och behovet av att upprätta en hög skyddsnivå i samhället avses dessa tester och kriterier kontinuerligt bli föremål för revidering för att vara aktuella och användbara och följa med utvecklingen och resultaten från riskforskningen.

För kemikalier som inte väcker mer allmänna farhågor och vars årliga framställning normalt understiger 100 ton beräknas det att räcka med registrering. Ämnen som framställs eller saluförs i större volymer eller kring vilka det finns farhågor kommer att utvärderas av nationella myndigheter på grundval av registreringsinformationen.

5.3.2.1.2 Användare i senare led i produktionskedjan

Alla förväntade användningsområden och de exponeringsrisker som kan uppstå i och med att kemikalierna används måste registreras till ansvarig myndighet. Importören eller tillverkaren skall i den information som denna lämnar ange testresultat för olika användningsområden. Fallet kan ju dock vara att en användare i ett senare led i produktionskedjan använder ämnet i ett oförutsett syfte. Denna användare är då skyldig att inrapportera det nya användningsområdet. Som s.k. nedströmsanvändare räknas användare inom industrin, men inte användning för privat bruk. Genom denna skyldighet att rapportera blir det möjligt för myndigheterna att övervaka icke identifierad användning och att bedöma ämnen vars icke identifierade användning ger anledning till oro.

5.3.2.2 Utvärdering

Den testning och riskbedömning, som ovan beskrivits kommer företagen själva att bli ålagda att ansvara för. De tester som myndigheterna även fortsättningsvis kommer att göra kommer att anpassas till vilken kemikalie det rör sig om. Kraven kommer bl.a. att baseras på produktionsvolymen och exponeringsgraden.¹⁵² Dessa utvärderingar kommer således att ske på grundval av tester som särskilt har anpassats till ämnena i fråga. I de skraddarsyddas testprogrammen skall främst fokuseras på effekterna av långvarig exponering. Tillverkaren eller importören skall tillhandahålla en första riskbedömning. I allt väsentligt och när det gäller kompletterande

¹⁵¹ Klassificering sker enligt de kriterier som finns fastställda i Dir 67/548/EEG. Reglerna om klassificering och märkning av kemikalier i det direktivet föreslås inte att ändras genom REACH-förordningen. Kommissionen avser dock att återkomma senare med förslag för att genomföra det globala klassificeringssystemet GHS.

¹⁵² Se avdelning VI REACH.

tester kommer det tillvägagångssätt som i dag används för nya ämnen att bibehållas. I det enskilda fallet kommer myndigheterna att ha (precis som i nuvarande system) rätt att i det enskilda fallet begära kompletterande information även för ämnen som produceras eller importeras i mindre mängder.

Bestämmelserna om utvärdering möjliggör en uppföljning av registreringen, genom att man under utvärderingen skall kontrollera att registreringsunderlagen uppfyller kraven i REACH och myndigheterna ges då också en möjlighet att begära fram mer information om ämnens egenskaper.

Alla ämnen som produceras i större mängder än 100 ton samt alla andra ämnen som ger anledning till oro kommer att utvärderas av behöriga nationella myndigheters experter.¹⁵³

5.3.2.3 Auktorisering - godkännande av ämnen som ger anledning till särskild oro

5.3.2.3.1 Vilka ämnen?

De ämnen som enligt REACH berörs av godkännandeförfarandet är följande:

- Ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska (s.k. CMR-ämnen)
- Persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnen)
- Mycket persistenta och mycket bioackumulerande ämnen (vPvB-ämnen).

Kravet på prövning kan i enskilda fall utvidgas till att gälla ämnen som ger anledning till motsvarande oro som ovan grupperade ämnen, hormonstörande ämnen kan nämnas som ett exempel på en sådan ämnesgrupp.¹⁵⁴

5.3.2.3.2 Auktoriseringsprocessen

Kemikalier som anses så farliga att användningen måste begränsas skall genomgå en godkännandeprocess för att fortsatt få användas. Ämnen med farliga inneboende egenskaper skall föras upp på en särskild lista, s.k. svartlistning skall tillämpas.¹⁵⁵

Principen för svartlistade ämnen är att de skall ersättas med säkrare alternativ. Företag som vill sälja eller använda ett listat ämne skall kunna

¹⁵³ Ungefär 5000 ämnen beräknas omfattas av kravet på utvärdering.

¹⁵⁴ Artikel 54 REACH.

¹⁵⁵ Avdelning VII REACH reglerar tillståndssystemet. Skilj svartlistning från s.k. positivlistning som förekommer i biociddirektivet.

visa att bättre alternativ saknas och att det finns starka sociala och ekonomiska skäl att fortsätta använda ämnet. Tillstånd kommer inte att beviljas generellt, utan kommer endast att gälla för vissa givna användningsområden.¹⁵⁶ Industrin måste för eventuellt tillstånd kunna bevisa att hanteringen inte utgör någon risk, d.v.s. att kemikalien inte läcker ut i naturen samt att kemikalien är nödvändig. Detta särskilda tillstånd måste lämnas av myndighet innan ett ämne som ger anledning till särskild oro får användas för ett visst ändamål, saluföras som sådant eller som beståndsdel i en produkt. Detta kommer att gälla oavsett den producerade mängden. Eventuellt godkännande kommer att avse noga angivna ändamål. För användningar som inte ger anledning till oro kan undantag beviljas. Med sådan användning åsyftas en användning som kontrolleras på ett adekvat sätt och som inte ger anledning till hälso- eller miljörisker. Tillgång till säkrare alternativ skall inte beaktas vid tillståndsprövningen om användningen av kemikalier anses vara *adekvat kontrollerad*, artikel 57.2. Begreppet adekvat kontroll beskrivs närmare i avsnitt 6 i bilaga I till REACH. Om risken inte anses vara tillräckligt kontrollerad kan tillstånd ändå beviljas om den samhällsekonomiska nyttan uppväger hälso- och miljöriskerna, och om det inte finns några lämpliga alternativa ämnen och tekniker, artikel 57.3. I detta fall skall alternativen analyseras noga. Om användningen medför en hög risk och ett rimligt alternativ är tillgängligt (med beaktande av kostnader, tillgänglighet och effektivitet) kommer detta att utgöra ett viktigt argument när tillståndsbeslutet fattas. I rådande system är det myndigheterna som utför kostnadsintäktsanalyser, men i REACH-systemet blir det upp till producenten eller användaren av ämnet att tillhandahålla information som styrker påståenden om att fortsatt användning av ett ämne uppväger de potentiellt skadliga effekterna på människors hälsa och miljön.



2.4 Restriktioner

Möjligheten att införa restriktioner utgör REACH-systemets skyddsnät och fungerar även som ett skyddsnät för gemenskapslagstiftningen som helhet, eftersom ett ämne – som sådant, eller ingående i en beredning eller vara – kan bli föremål för gemenskapsomfattande begränsningar om det föreligger en risk som behöver beaktas.¹⁵⁷

Förslag till begränsningar kan utgöras av villkor för tillverkning, användning och/eller utsläppande på marknaden av ett ämne. Om nödvändigt kan även förbud mot dessa aktiviteter bli aktuella. Förslagen skall utarbetas av medlemsstaterna eller kommissionen i form av strukturerad dokumentation. Dokumentationen skall visa att det finns en hälso- eller miljörisk som måste uppmärksammas på gemenskapsnivå samt lägga fram olika förslag till att hantera denna risk.

¹⁵⁶ Se avdelning VII, kapitel 2 REACH.


¹⁵⁷ Se avdelning VIII REACH.

Bestämmelserna om begränsningar är resultatet av en avvägning mellan behovet av att vidta åtgärder så snart som möjligt, att se till att begränsningarna vilar på en stabil vetenskaplig grund och att ge alla berörda parter möjlighet att delta i förfarandet. Direktiv 76/769/EEG har hittills, i dess lydelse genom ändringar, åstadkommit en tillnärmning av de lagar som reglerar begränsningar av kemiska ämnen i medlemsstaterna. De nuvarande begränsningarna avses att fungera i reviderad form som utgångspunkt för det nya begränsningsförfarandet under REACH.¹⁵⁸

5.4 Kommentar

Föreslagen förordning innehåller många viktiga nyheter och innebär grundläggande förändringar i systemet för att reglera kemikalier. I REACH fastställs kraven, även de gällande testkraven, beroende på de producerade och importerade kemikaliernas dokumenterade eller misstänkta egenskaper, användning och mängd, och beroende på i vilken utsträckning människor exponeras för dem.

En strikt riskvärderingsmetodik råder i dagsläget inom EG. Den konventionella inställningen är att en kemikalie endast kan regleras om man har information som visar att ett ämne utgör en påvisad *risk*. Denna inställning leder vanligtvis till att man inte vidtar åtgärder förrän det har uppstått allvarliga skador på människan eller miljön. REACH-systemet frångår som vi sett detta synsätt genom införandet av regler som stadgar att vid misstanke om oacceptabel risk så läggs bevisbördan över på tillverkaren eller importören.

 I stället till att man vill skärpa gemenskapens kemikalielagstiftning är inte bara att skaffa bättre kunskap och kontroll över den stora mängd kemikalier som är i omlopp. Dagens hårda regler med hårda krav på nya kemikalier och betydligt mildare på dem som redan finns betraktas också som en hämsko på den europeiska kemikalieindustrin. Med det nu gällande systemet måste det anses så komplicerat att få nya kemikalier godkända inom EG att företagen undviker att gå igenom hela denna process. Istället för att ta fram nya och för miljön bättre kemikalier fortsätter företagen ofta att tillverka de gamla eftersom de i realiteten är kraftigt gynnande på marknaden gentemot nya ämnen.

Idag finns en växande insikt om att samhället bör förebygga och minimera skaderisker, och att det görs bäst genom att inte tillåta att nya farliga ämnen tas i bruk och att man snabbt fasar ut de som inte längre behövs eller är särskilt farliga. Men än är det långt från ord till handling. REACH innebär dock flera steg framåt och många mycket viktiga grundläggande ändringar jämfört med tidigare lagstiftning.

¹⁵⁸ KOM 2003(644) slutlig, s. 17.

Från svenskt håll, bl.a. kemikalieinspektionen, kommer dock relativt från kritik och man anser att det nya systemet har allvarliga brister, bl.a. följande:

- substitutionsprincipen är urvattnad.
- miljön har fått stå tillbaka.
- kraven på information från företagen är för låga när det gäller kemiska ämnen i mindre volymer.
- systemet riskerar att kollapsa eftersom för mycket arbete hamnar på medlemsländernas kemikaliemyndigheter.
- informationskraven på kemiska ämnen i produkter är för dåliga.¹⁵⁹

De stora fördelarna med REACH är att man kan kräva att företagen skall redovisa att de har kunskap om de kemikalier de vill använda innan de kommer ut på marknaden. REACH öppnar också för möjligheten att förbjuda ämnen innan de kommer ut på marknaden. Dessa möjligheter har tidigare endast funnits för vissa kemikalier, t.ex. bekämpningsmedel.

¹⁵⁹Ethel Forsberg, Kemikalieinspektionen,
<http://www.miljorapporten.se/utskrift.jsp?version=10422> (2003-08-30).

6 Analys och avslutande kommentar

6.1 Inledande anmärkningar

EG har som målsättning att föra en kraftfull miljöpolitik och säkra skyddet för människans hälsa och miljön genom en effektiv lagstiftning. Frågan som inställer sig när man studerar kemikaliekontrollen är hur effektiv och ambitiös REACH verkligen är som lagstiftning i arbetet för att nå en hållbar kemikalieanvändning.

I detta analysavsnitt har jag för avsikt att lyfta fram några viktiga aspekter av kemikaliekontrollen vad avser regleringens möjlighet att nå resultat i arbetet för måluppfyllelsen av en hållbar utveckling. Målet sägs vara att nå hållbar utveckling på ett *kostnads- och miljöeffektivt* sätt. I inledningen till vitboken står det skrivet att för att kunna uppnå hållbarhetsmålet måste på ett samordnat och välavvägt sätt tas hänsyn till såväl ekologiska, ekonomiska som sociala utvecklingsaspekter.¹⁶⁰

REACH-förslaget kan rent allmänt ses som ett seriöst försök att ta ett helhetsgrepp om kemikalieproblematiken genom att se till att särskilt farliga ämnen på bred front ersätts med mer miljöanpassade ämnen. Systemet syftar till att säkra att kemikalier uppfyller stränga hälso- och miljökrav, samtidigt som branschens konkurrenskraft värnas. Bättre identifiering av kemiska ämnens egenskaper är ett av målen med den nya strategin. Kommissionen satsar på bättre lagstiftning och samhällsstyrning i det nya regelverket. Det nya systemet innebär en avvägning mellan två grundläggande krav, dels skall det se till att det finns mer information och, om det behövs, effektiva kontroller av användningen och saluföringen av kemikalier, dels skall industrins konkurrenskraft värnas.

En grundläggande utmaning i dagens kemikaliesamhälle är att hantera kunskapsbristen – vi vet fortfarande ganska lite om vilka ämnen som är farliga och på vilket sätt de är det. Även om alla tillgängliga forskningsresurser skulle satsas på att fylla kunskapsluckorna så skulle det inte räcka särskilt långt – komplexiteten är alldeles för stor. På något vis måste ändå de farligaste ämnena i kemikalieflödet pekas ut och avvecklas. Här är lagstiftningen av stor betydelse. Genom att ha en för uppsatt mål väl avvägd lagstiftning med tydliga krav på åtgärder främjas sannolikt skyddet för miljön samtidigt som kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet kan upprätthållas.

Vi kan som tidigare påpekats inte till alla delar förstå eller förutspå naturens reaktioner på de mänskliga verksamheterna. Därför bör våra verksamheter

¹⁶⁰ Vitboken, s. 5.

generellt underordnas en begränsning, t.ex. genom att i större utsträckning tillämpa försiktighetsprincipen. Lagstiftningen måste ställa upp vissa säkerhetsmarginaler. Hur långt når man då med de förändringar som den nya kemikaliestrategin förespråkar? Har systemet blivit vad det var tänkt att vara – en effektiv lag i arbetet för hållbar utveckling?

6.2 Effekter för miljön

6.2.1 Allmänt

Om kunskapsbristerna om kemiska ämnen inte åtgärdas blir det svårt att bedöma behovet av riskminskningsåtgärder, substitution och utfasning. Detta kan man tydligt se i det nu gällande systemet. Om det arbetet fortsätter i hittills rådande takt beräknas arbetet inte vara färdigt på oerhört länge. Det finns siffror på att det kommer att ta tusentals år att täcka kunskapsluckorna om man inte snabbar på takten. Det kommer även fortsättningsvis att krävas riskbedömningar, men enbart detta synsätt medger inte att man kommer att nå de mål som har formulerats. Det nya synsättet bygger på att man skall kunna vidta åtgärder beträffande kemiska ämnen mot bakgrund av dessa ämnens inneboende egenskaper. Vid misstanke om farlighet skall bevisbördan flyttas över till tillverkaren eller importören. En fullständig riskbedömning från myndigheternas sida skall således inte behövas för att belägga ett ämne med restriktioner.

Den nya kemikaliestrategin baseras på försiktighetsprincipen, principen om företagets ansvar, inbegripet att förorenaren skall betala samt produktvalsprincipen. Nedan kommer mer ingående att analyseras hur väl man har tagit fasta på dessa principer i REACH.

6.2.2 Försiktighet och bevisbördeplacering

Med beaktande av försiktighetsprincipen måste åtgärder vidtas i tid, innan effekter kan ses på människa och i miljön. Väljer man att bara fasa ut de ämnen som man redan vet är farliga kommer man alltid att agera för sent och offra försiktighetsprincipen i processen. Istället för att invänta en fullständig riskbedömning, bör man i större utsträckning kunna vidta åtgärder mot särskilt farliga ämnen mot bakgrund endast av ämnens inneboende farlighet. Det nuvarande sättet att arbeta på kemikalieområdet baseras på åtgärder mot ett ämne i taget och på fullständiga riskbedömningar. Vår bristande kunskap om mera avlägsna verkningar inskräper betydelsen av försiktighetsprincipen.

Enligt försiktighetsprincipen bör inga kemikalier introduceras och användas som inte noggrant har prövats med avseende på miljö- och hälsofarlighet. Ämnen som är bristfälligt testade bör enligt försiktighetsprincipen klassas och hanteras som farliga till dess att motsatsen påvisats. Att inte agera vid

misstanke om farlighet, innebär faktiskt att man med öppna ögon väljer att ta en risk.

REACH-systemet kommer sannolikt att innebära stora förbättringar vad gäller kunskaperna om en produkts miljörisker, men fortfarande kommer vi inte att ha full vetskap om ett ämnes potentiella farlighet. Vi når förbättringar, men fortfarande är det mycket som vi inte känner till. Problem med en hög kunskapsosäkerhet kan i viss mån kompenseras genom att riskbedömningar kompletteras med regler för vem som skall bära bevisbördan, regler om toleranströsklar, försiktighetströsklar m.m.¹⁶¹

6.2.3 Industrins ansvar

Ansvar för kemikalier som sprids i naturen ligger i rådande system inte hos kemikalieindustrin utan det är upp till myndigheter och politiker att sätta stopp om det skulle visa sig att en kemikalie har oönskade effekter. Detta kan ej anses förenligt med den allmänt erkända Polluter Pays Principle (PPP). REACH visar på en tillämpning av PPP eftersom det kommer vara industrin som får bära huvudansvaret för att de kemikalier de vill marknadsföra uppfyller de i REACH ställda hälso- och miljöskyddskraven. Industrin blir ansvarig för att endast de kemikalier som uppfyller kraven för den avsedda användningen produceras och säljs.

6.2.4 Utbyte av farliga kemikalier

En av bristerna med det nya förslaget måste sägas vara det sätt på vilket man skall handskas med de allra farligaste kemikalierna. Utgångspunkten borde vara att man börjar med att se efter om det finns alternativ till de farliga ämnena och sedan beslutar om godkännande eller inte. I förslaget står nu att utbyte till mindre farliga kemikalier är en möjlighet, men inte att det skall vara avgörande för om ett ämne godkänns eller inte. Är användningen "adekvat kontrollerad" beaktas inte eventuell tillgång till säkrare alternativ. Substitutionsprincipen är således relativt urvattnad och det behövs en skärpning i REACH-förslaget på denna punkt. Tillgången på rimliga säkrare alternativ bör alltid innebära att tillstånd till användning inte medges eftersom utan en tydlig formulering och operationalisering av denna princip befaras konkurrensen och incitamenten till produktutveckling att kraftigt minska.

En central fråga för substitutionsprincipens användbarhet är i vilken mån man kan systematisera kunskapsinhämtning och kunskapsspridning, och i vilken mån man vågar besluta sig för vad som skall anses vara mindre skadligt i enskilda fall.¹⁶² Substitutionsprincipen kan vara ett effektivt och ändamålsenligt rättsligt styrmedel i riktning mot det övergripande målet om en hållbar utveckling förutsatt att man fullt ut använder det utrymme som

¹⁶¹ Zetterberg, "Frihandel och miljörett", s. 454.

¹⁶² Nilsson, "Att byta till en hållbar utveckling", s. 108.

principen ger att ställa krav på utbyte. Substitutionsprincipen kan behöva utvecklas och uttryckas tydligare i REACH för att verkligen ge effekter för miljöskyddet. Om inte principen är tydligt uttryckt och operationell i hög grad kan som sagt konkurrensen som driver på utbyte befaras minska. Risk finns också att substitutionsprincipen inte kommer att användas om den inte får en hårdare och tydligare utformning.

6.2.5 Tidsramar för genomförandet av strategin

En tidsfrist kommer att sättas upp för företag inom vilken de måste lämna information om de kemikalier de använder/säljer. Det är svårt att bedöma vid vilken tidpunkt denna gräns bör dras, men av vikt att poängtera är att det krävs en övergångsperiod mellan nuvarande och kommande system. En tidpunkt behöver fastläggas för när data senast skall finnas framtagna. Detta för att driva på en övergång och göra upp med den s.k. "historiska bördan". Vid vilken tidpunkt detta bör ske bör nogt övervägas och här är det av stor vikt att sätta ett datum som inte skadar industrin, men som inte verkar alltför negativt för miljön. Självfallet bör ur miljösynpunkt de farligaste kemikalierna snarast fasas ut, men en avvägning mellan miljöhänsyn och ekonomiska hänsyn är här på sin plats för att inte äventyra den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft. En prioritetsordning har i REACH-förslaget upprättats där ämnen som anses särskilt farliga skall registreras och utvärderas först, vilket måste ses som ett beaktande av målet om en hållbar utveckling. Med tanke på att det inte finns oändliga resurser är det de allra farligaste kemikalierna som först bör tas ur systemet.

Om efterfrågad informationen inte tillhandahålls inom uppsatta tidsgränser skall ämnet sedan inte längre få tillverkas. Denna "No data- no market"-sanktion torde vara av yttersta vikt för att genomdriva det nya systemet.

6.2.6 Mängdgränserna

Både nuvarande lagstiftning och det föreslagna REACH-systemet är uppbyggt kring kvantitetströsklar, där mindre mängder undantas från reglerna. I REACH är tröskeln satt till 1 ton per tillverkare eller importör per år.

Kemikalier i mindre mängder bör även tas med i systemet om man skall se till miljöskyddet. Många nya kemikalier kommer annars inte att omfattas av systemet eftersom de inledningsvis vanligtvis inte förekommer i annat än små mängder. Det bör inte på något sätt uppmuntras till att registrering skall undvikas genom att mängderna inte når upp till den ifrågavarande tröskeln. Tröskeln för registrering fyller sin funktion för minskning av kostnader, men ur ett miljö- och hälsoperspektiv är gränsen om 1 ton oroväckande. Detta med tanke på att det finns kemikalier som kan förgifta miljö och

människor redan vid mycket liten mängd. Man har dock ansett att gränsen står i rimlig proportion till nyttan i riskhanteringshänseende.¹⁶³

De krav som ställs på lågvolykmemikalier (1-10 ton) är i REACH-förslaget också så låga att det kan ifrågasättas om de verkligen är meningsfulla. Till denna kategori hör ca 2/3 av de existerande ämnena. Av de nya ämnena som idag omfattas av testkrav redan från 10 kg väntas ca 90 % tillhöra denna kategori av lågvolykmemikalier. Genom att höja tröskeln prioriteras de existerande ämnena, vilket mycket väl kan anses motiverat, men det är samtidigt svårt att försvara en sådan kraftig sänkning av ambitionsnivån för nya ämnen som den som nu föreslås.

6.3 Kostnadseffektivitet och bevarandet av den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft

6.3.1 Allmänt

De existerande ämnena får idag säljas och användas utan inlämning av data eller genomförande av riskbedömningar, medan alla nya kemikalier måste genomgå omfattande och tidskrävande riskbedömningar och anmälas till behörig myndighet innan saluföring kan bli aktuell. Anmälningssystemet som råder anses mycket tungrott. Från en ekonomisk synvinkel har det nuvarande systemet onekligen hämmat utvecklingen av nya miljövänligare kemikalier och de existerande ämnena har i realiteten varit starkt gynnade på marknaden gentemot nya ämnen. Lagreformen kommer troligtvis att ge ekonomiska incitament till företag att utveckla mer miljöanpassade ämnen, vilket sannolikt också kommer att vara en förutsättning för att företag skall kunna överleva på en allt mer miljömedveten global marknad.

6.3.2 Kostnader för industrin

De nya kraven på testning av *alla* kemiska ämnen kommer självfallet att medföra stora initiala kostnader för kemikalieindustrin. Rent allmänt är det mycket svårt att beräkna vilka kostnader implementering av ny lagstiftning medför. Det är i det här fallet svårt att beräkna såväl de samhällsekonomiska effekterna, som de ekonomiska effekterna för industrin som åtgärderna kan medföra. Kostnaderna för det nya systemet kan tyckas stora och betungande för industrin om man ser kortsiktigt på effekterna eftersom det är en omfattande och kostsam process att riskbedöma en kemikalie. I ett längre och vidare perspektiv visar dock olika undersökningar på att kostnaderna bara är en bråkdel av kemikaliebranschens omsättning. Kostnaderna bör även ses i ett större samhällsekonomiskt sammanhang för att vara rättvisande. Systemet kan ge stora samhällsvinster, t.ex. har kostnader för

¹⁶³ Vitboken, s. 10.

olika yrkessjukdomar analyserats.¹⁶⁴ Även kostnader för saneringsåtgärder kommer sannolikt att minska. Kostnader för att sanera förorenade områden ses idag som en mycket stor framtida miljöskuld.¹⁶⁵ Kostnader för REACH har beräknats i ett flertal konsekvensbeskrivningar utförda på uppdrag av kommissionens GD industri.¹⁶⁶ Utredningarna har visat att företagens kostnader för REACH kommer att variera stort. Den största delen av kostnaderna kommer sannolikt att upptas av tester för farlighet och riskbedömningar av redan existerande kemikalier. De företag som redan har säkerhetsdata för de ämnen de producerar eller importerar kommer därmed att träffas av lägre kostnader och ”belönas” således för sitt miljöarbete.¹⁶⁷

6.3.3 Främjandet av innovation och konkurrenskraft

Rådande system med stränga krav på nya ämnen som företag önskar få in på marknaden främjar inte innovation och teknikutveckling. Reglerna är alldeles för restriktiva. I rådande system saknas också drivkrafter för att ta fram data för existerande ämnen. Det har till och med på vissa håll diskuterats om det istället finns drivkrafter för att inte ta fram ytterligare data eftersom ämnet riskerar att farlighetsklassificeras om ytterligare information om ämnet kommer fram. Med ett sådant system finns stor risk att företagen låter bli att redovisa ytterligare data om sina ämnen.

På sikt kan troligtvis lagstiftningen stärka industrins lönsamhet eftersom den avser att ge incitament till resurseffektivitet och innovation. Mycket pekar också på att utvecklingen går mot ett internationellt harmoniseringssystem. Europa ligger idag något efter t.ex. USA vad gäller innovationsklimatet, men med det nya systemet bedöms att Europas kemikalieindustri kommer att bli konkurrenskraftigare. Det nya systemet torde säkra att kemikalierna kommer att klara kraven på framtidens sannolikt allt mer miljömedvetna marknad. I en alltmer globaliserad värld kommer förhoppningsvis ett enat EU kunna ligga långt framme och driva på utvecklingen i riktning mot en sådan marknad. REACH uppställer även samma krav för importerade ämnen som för ämnen producerade inom gemenskapen. På så vis sätts press även på företag utanför EU som vill sälja kemikalier till EU. Det innebär visserligen visst besvär att rätta sig efter föreskrifterna i REACH, men EU:s betydande andel, ca 1/3, av världsmarknaden för kemikalier är nog en tillräcklig anledning till att anpassa kemikalierna till de krav som systemet uppställer. För att REACH inte skall missgynna den egna kemikalieindustrin, bör dock även kemikalier som ingår som beståndsdelar i

¹⁶⁴ Den vanliga synpunkten att det finns en motsättning mellan god miljö och ekonomi är missvisande och bottnar troligtvis i en bristande åtskillnad mellan ett snävt privatekonomiskt perspektiv och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Se Pihl, Miljöekonomi För en hållbar utveckling, s. 11 ff.

¹⁶⁵ ”Ny kemikaliepolitik i EU - vinst eller förlust för företag?”, s. 4.

¹⁶⁶ Se t.ex. Risk & Policy Analysts Limited (2002) Assessment of the business impact of new regulations in the chemicals sector, 2002-06-10.

¹⁶⁷ ”Ny kemikaliepolitik i EU - vinst eller förlust för företag?”, s. 8.

importerade färdiga produkter ingå i systemet och registreras. I förslaget till REACH omfattas sådan varor endast i mycket liten grad.

REACH har av vissa liknats vid en tvångströja för den europeiska kemikalieindustrin, eftersom företag i länder utanför EU slipper de krav som REACH ställer. Systemet omfattar dock alla kemikalier som importeras till unionen. Följden blir visserligen att företag utanför EU kan få vissa konkurrensfördelar vid handel utanför unionen.¹⁶⁸ Kostnader för kontrollen anses dock utgöra en sådant liten del av kemikalieindustrins omsättning att denna faktor i stort sett kan bortses från.¹⁶⁹ Fördelar med REACH är att tillverkarna inom EU får en gemensam lagstiftning och att de hårdare kunskapskraven förmodligen kommer att leda till att de oseriösa företagen slås ut.¹⁷⁰ En skärpt lagstiftning har även visat sig leda till bättre konkurrenskraft på den internationella arenan eftersom det finns en efterfrågan på miljövänliga produkter.¹⁷¹

Små och medelstora företag kommer sannolikt att gynnas då REACH-systemet träder i kraft, eftersom volymgränserna kommer att höjas vilket gör lagstiftningen enklare för de ämnen som framställs i små volymer. Alla företag uppmuntras dessutom till innovation genom att forskning och utveckling får pågå i minst fem år utan krav på registrering.¹⁷² Vissa typer av ämnen som exempelvis polymerer och kemiska intermediärer kommer även att regleras med lättare hand och inte omfattas av lika hårda informationskrav.¹⁷³ Dessa lättnader är en följd av önskan att minimera byråkrati och undvika onödiga ekonomiska bördor för kemikalieindustrin samt uppmuntra till forskning och utveckling.

Det nya systemet syftar till att skapa rättvis konkurrens. När det i och med det nya systemet införs krav på tester vid en viss exponeringsnivå och testningsskyldigheter för användare i senare led i tillverkningskedjan finns det dock risk att konkurrensen kan snedvridas eftersom producenter och andra användare kan lockas till att begränsa eller skjuta upp sina tester för att senare åka snålskjuts på resultat som andra har kommit fram till. För att undvika detta bygger det nya systemet på ett slags ersättningssystem där den som använder redan framtagna uppgifter får ersätta den som tagit fram uppgifterna.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Som exempel kan nämnas ett företag i Asien som exporterar till USA. Denna handel träffas ju självfallet inte av REACH.

¹⁶⁹ "Economic criteria for applying the subsidiarity principle on european environmental law", s. 85.

¹⁷⁰ <http://www.miljorapporten.se/utskrift.jsp?version=10423> (2003-08-30).

¹⁷¹ "Economic criteria for applying the subsidiarity principle on european environmental law", s. 87.

¹⁷² Artikel 7 REACH.

¹⁷³ Dessa grupper skall på ett senare stadium utvärderas och kommer eventuellt att omfattas av REACH.

¹⁷⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/121275.htm> (2003-08-30).

Kraven att testa ämnen kommer att riktas mot varje enskild tillverkare eller importör. Företagen kommer förhoppningsvis att hitta former för samverkan så att ett test endast behöver utföras en gång. Ekonomiska och etiska drivkrafter torde finnas för ett sådant samarbete, men självfallet också ekonomiska då tester ofta medför omfattande kostnader.

6.4 Kontrollen av systemet

En viktig och avgörande fråga för utfallet av systemet är hur de av industrin utförda riskbedömningarna skall kvalitetssäkras. Företagen kan genom det nya systemet i viss mån sägas få ”makten att bedöma” hur farligt ämnet de vill tillverka eller använda är, eftersom det finns en risk att industrin inte själva är villiga att förse myndigheterna med erforderliga data om uppgifterna ”kostar” alltför mycket för dem själva. Det kan exempelvis tänkas att den information de lämnar leder till att de måste vidta kostsamma åtgärder eller måste utveckla ny teknik, varvid de kanske lockas till att förse myndigheterna med ofullständig information om kemikalien i fråga. Det kommer att öppnas en dörr för att gör ytliga och dåliga riskbedömningar utan att löpa någon större risk att bli påkommen. Riskbedömningarna måste på något vis kvalitetssäkras; myndigheter och övriga i samhället måste kunna lita på att de är objektivt och balanserat utförda. Hur skall myndigheter och övriga i samhället kunna känna tilltro till att en riskbedömning är objektivt utförd?

”Priority evaluations” är en lösning, d.v.s. en möjlighet för myndigheten i ett medlemsland att gå in och granska kvaliteten på riskbedömningarna på djupet. När det gäller granskningen är det inte endast en kunskapsfråga utan även en resursfråga. Det kan ta lika mycket tid i anspråk att granska en riskbedömning som att utföra den. Med tanke på det fåtal riskbedömningar som tidigare har genomförts under det ”existerande ämnesprogrammet” är det inte troligt att särskilt många av de riskbedömningar som industrin rapporterar in kommer att genomgå grundliga kontroller. Det finns uppenbarligen ett visst utrymme att fuska. En lösning kan också vara att göra riskbedömningarna så transparenta som möjligt så att det blir offentligt hur de är gjorda och vilka data de grundar sig på.¹⁷⁵ Den allmänna kontroll som myndigheterna står för i rådande system skall i övrigt ersättas med stickprover och datorströdda analyser. Troligtvis kommer dock betydligt mer information att komma in med detta reformerade system än det tidigare systemet, vilket måste anses uppväga den risk som föreligger för dåligt utförda riskbedömningar.

6.5 Lämpligheten med ett harmoniserat system

Behovet av ett enhetligt juridiskt instrument måste anses vara stort. I insynens, effektivitetens och de snabba åtgärdernas intresse bör den nya

¹⁷⁵ <http://www.miljorapporten.se/utskrift.jsp?version=10462> (2003-08-30).

rättsliga ramen ta sig formen av ett enda juridiskt instrument, helst en förordning. En förordning är att föredra framför ett direktiv eftersom den är direkt tillämplig och inte behöver någon implementeringsperiod på samma sätt som ett direktiv fordrar.

Medlemsstaterna har också historiskt visat varierande intresse för och engagemang i miljöfrågor och det läget tror jag inte kommer att ändras inom den närmsta framtiden, särskilt inte med tanke på den förestående utvidgningen. EG spelar därför en viktig roll genom att dels anta gemensamma bindande regler om miljörelevanta frågor, dels genom övervakning och kontroll av deras genomförande och tillämpning. Genom gemensam lagstiftning ges alla medlemsstater, även de som inte har särskilt höga miljöambitioner, detaljerade miljöregler med en relativt hög skyddsnivå.

Det är av betydelse om det är ett harmoniserat område eftersom det då i princip endast är på gemenskapsnivå som man kan vidtaga åtgärder. Harmonisering begränsar i de flesta fallen medlemsstaterna att ha en annan "miljöstandard" än vad de övriga medlemsländerna har. Detta har givetvis både sina bra och dåliga sidor. Det är av stor vikt enligt min mening att man på gemenskapsnivå har så stränga krav som möjligt. Ett skäl till att harmonisera miljöskyddsnormerna är att förhindra att länder åtnjuter konkurrensfördelar genom att tillämpa lägre miljöskyddskrav. Denna tanke har traditionellt starkt präglat rättsakter om miljöskydd inom EG.¹⁷⁶ Genom att ha gemensamma preciserade regler i form av en förordning kan man också lättare driva igenom kraven och föreskriva om passande sanktioner. Omformningen från EG-rätt till nationell rätt kan medföra förlust i verkningsgrad.¹⁷⁷ Genom att välja en förordning som genomförandeinstrument minskar man denna risk.

Begränsningar av ämnen som innebär stora risker för hälsa och miljö bör lämpligen ske genom lagstiftning på gemenskapsnivå eftersom det sker en så omfattande internationell handel med kemikalier. Ett nationellt förbud för t.ex. ett kemiskt ämne får begränsad hälso- och miljöeffekt eftersom ämnet ofta kan komma in i stora mängder i de varor som vi importerar från andra länder. Det kan vara svårt att införa nationella förbud eftersom de ofta betraktas som tekniska handelshinder. Om den gemensamma skyddsnivån är tillräckligt hög minskar också behovet för enskilda medlemsländer att införa nationella regler. Det är även viktigt att understryka att skyddsnivån man väljer inom det harmoniserade systemet bör dimensioneras utifrån de miljömässigt minst fördelaktiga förhållandena i gemenskapen och anpassas efter de svagaste grupperna i samhället, såsom barn och äldre.

Genom att integrera miljöhänsyn i den politik som rör den inre marknadens funktion kan den inre marknaden förhoppningsvis verka som en motor för

¹⁷⁶ Ebbesson, Miljörätt, s. 27.

¹⁷⁷ Ebbesson, "Hållbar utveckling och gränssnittet mellan internationell och nationell miljörätt", s. 77.

ökad miljöanpassning. Den väg man har valt i REACH är att i högre grad än tidigare integrera miljörättsliga instrument i det frihandelssystem som råder inom EU. En annan väg som kan diskuteras är att öka de enskilda medlemsländernas handlingsutrymme att vidtaga åtgärder i miljöförbättrande syfte. Båda vägarna har sina för- och nackdelar. En fördel med unilaterala åtgärder är vad man brukar kalla det goda exemplet, d.v.s. att ett land fungerar som föregångsland, men fördelarna med ett gemensamt system överväger enligt min mening med tanke på miljöproblemets gränsöverskridande karaktär och varuperspektivet.

6.6 Avslutande kommentar

REACH måste anses fylla ett oacceptabelt hål i vår kunskap om kemikalier och ge ett betydande bidrag till skyddet av miljö och hälsa. Politik och lagstiftning har tidigare inte anpassats tillräckligt snabbt till de uppenbara lärdomar som kan dras av kemikalieproblemen och olika risker har ofta underskattats. För att överensstamma med en hållbar utveckling och ett långsiktigt hållbart samhälle måste vi tillvarata den kunskap som finns och grunda beslutsfattandet på försiktighetsprincipen. Vår fortsatta långsiktiga välfärd är i mycket hög utsträckning beroende av ny kunskap och tekniska framsteg. Nu gällande kemikalielagstiftningen stödjer inte sådan utveckling. Om en reformering i linje med grunderna i vitboken och föreslagen förordning blir realitet kommer kunskaperna om kemikalier sannolikt drastiskt att öka och en rad ämnen kommer troligtvis att tvingas bort och ersättas med säkrare alternativ. Mot bakgrund av ovan redovisade slutsatser om kemikalielagstiftningen anser jag att miljöhänsyn är ett skäl att gilla reformen, men även ekonomiska skäl och konkurrensfrämjande skäl talar för en reformering av rådande lagstiftning.

Det finns självfallet vissa spänningar mellan målet om den inre marknaden och en kemikaliepolitik som skall skydda hälsa och miljö. Såväl målet om den inre marknaden som målet om en hållbar utveckling bör dock kunna säkras inom EG. Den nya kemikalieförordningen måste ses som ett uttryck för att den inre marknadspolitiken ger utrymme för att stödja och förstärka kemikaliepolitikens syften vilka är att hålla en hög gemensam skyddsnivå för hälsa och miljö.

Kravet på kunskap, vikten och konsekvenserna därav är det som jag har försökt att belysa med denna uppsats. Vad som tydligt kan ses är att rådande system inte har fallit väl ut vad gäller skyddet för miljön. Mängder av ämnen cirkulerar i biosfären och allt fler släpps ut trots att man inte har gjort någon som helst bedömning av om de är farliga eller ej. Denna brist på riskbedömningar kan inte anses förenligt med principen om en hållbar utveckling. Självfallet skall man inte införa totalförbud för kemikalier eftersom de har en sådan betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Det eftersträvas inte heller att få ett kemikaliefritt samhälle, utan endast en giftfri miljö. Miljölagstiftningen har inte som mål att till varje pris och i alla situationer skydda miljön mot varje störning. Den syftar snarare till att finna

en acceptabel balans mellan miljöskyddsintresset och andra samhällsintressen.¹⁷⁸ Av stor betydelse för kemikaliekontrollen är när kemikalierna fångas upp av lagstiftningen. I REACH har en avvägning gjorts mellan den befarade farligheten och kemikalieindustrins intresse av att inte bli nedtyngda av alltför omfattande testkrav. Man har valt att införa kvantitativa tröskelvärden. Miljöskyddet har tidigare, enligt min mening, inte fått tillräckligt genomslag i förhållande till andra samhällsintressen. Den rättsliga strukturen har varit en viktig del av problemet. Systemet med olika krav på nya och existerande kemikalier har sannolikt starkt hämmat utvecklingen och innovationsklimatet i kemikaliebranschen. Det har saknats ekonomiska skäl att utveckla bättre kemikalier eller alternativa metoder till kemikalieanvändning. En effektiv ändring i linje med grunderna i vitboken och den förordning som föreslagits skulle drastiskt öka kunskapen om kemikalier, tvinga bort en rad farliga ämnen och ersätta dem med säkrare alternativ. Andra ämnen skulle sannolikt falla bort genom att företag inte anser det mödan värt att bekosta registrering och testning av dem. Utsläpp och förekomst av farliga ämnen skulle således minska i miljön.

Industrin har starkt kritiserat förslaget och visst förekommer vissa brister i systemet. Systemet är ändå ett steg på vägen i riktning bort från en ohållbar kemikalielagstiftning och ett stort steg framåt har tagits i arbetet med att få kontroll över farliga kemikalier. Det är en lång väg till visionen om en rättsordning genomsyrad av principen om en hållbar utveckling, men REACH är ett steg på vägen.

Rättsreglernas måleffektivitet påverkas dels av hur de är utformade, dels av miljöproblemets karaktär. Det kan inte nog understrykas att effektiviteten av miljölagstiftningen i väsentlig grad är beroende av att beslutsunderlagsreglerna är ändamålsenligt utformade. Man måste också anlägga ett långsiktigt perspektiv snarare än att söka kortsiktiga lösningar. Politiska åtgärder på olika områden måste stödja varandra och inte som fallet är ofta motverka varandra. Frågorna om hållbar utveckling är intimt förbundna med handel och utveckling. I enlighet med försiktighetsprincipen får bristande kunskap inte bli en ursäkt att inte vidtaga åtgärder eller för att vidtaga åtgärder som inte är tillräckligt genomtänkta. Risker och osäkerhet är någonting som vi måste leva med.¹⁷⁹

Kunskap är inte en tillräcklig, men dock en nödvändig faktor för ett målinriktat och rationellt arbete och de kunskapshöjande åtgärderna i REACH kan ses som ett led i strävan att effektivisera kemikaliekontrollen. Reglernas effektivitet är sedan beroende av många olika faktorer, såsom t.ex. hur stora resurser som satsas på tillsynen eller vilken kompetens de som skall genomföra bestämmelserna besitter, men de grundläggande ändringarna vad gäller tänkesätt och försiktighet bör utgöra en god grund att stå på i strävan efter att göra kemikaliehanteringen säker.

¹⁷⁸ Ebbesson, Miljörätt, s. 18.

¹⁷⁹ ”En strategi för en hållbar utveckling”, s. 26f.

Enligt min mening är det önskvärt att nästa steg som tas är införandet av ett världsomspännande harmoniserat system. Kemikalieproblematiken känner som bekant inga gränser. I en alltmer globaliserad värld rör sig kemikalierna via olika varors handelsströmmar genom att de ofta ingår som beståndsdelar i varor. EG är en arena där arbetet med att nå en hög hälso- och miljöskyddsnivå förhoppningsvis kan komma relativt långt och ett starkt EG kan förhoppningsvis sedan driva arbetet vidare på internationell nivå. EG måste föregå med gott exempel i internationella sammanhang. Till att börja med bör vi i Europa ”sopa rent framför egen dörr” som ett första steg på vägen mot en hållbar utveckling och blir REACH verklighet har vi tagit ett steg i rätt riktning. Med en ny kemikaliestrategi bör vi få ett enastående tillfälle att påverka förhållanden, inte bara inom Europa utan också på andra håll runtom i världen. Genom att såsom i REACH integrera miljörättsliga principer och säkerhetsregler i frihandelssystemet minskar problemet med konflikten mellan frihandels- och miljöområdet. Frihandelssystemen måste dock revideras då de miljörättsliga instrumenten utvecklas. Fördelen som kan förväntas är att ett stort antal länder omfattas av de reviderade reglerna samtidigt och att likartade konkurrensförutsättningar skapas. Det finns dock faror med harmoniserade system eftersom de binder upp medlemsstaterna till systemet och hindrar enskilda länder från att gå före i ambitionen att höja miljöstandarden. Men förhoppningsvis skall det gemensamma systemet vara så pådrivande att man genom det uppnår önskad miljöstandard.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Basse, Ellen Margerethe (Red.) *Hållbar Utveckling En rättsteoretisk begreppsanalys*, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm 1996
- Bernitz, Ulf; Kjellgren, Anders *Europarättens grunder*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2000
- Brandt, Nils; Gröndahl, Fredrik *Kompendium i miljöskydd, del 4 – Miljöeffekter*, Stockholm 2000
- Ebbesson, Jonas *Miljörätt*, Iustus förlag, Uppsala 2003
- Gipperth, Lena *Miljö kvalitetsnormer - En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*, Uppsala Universitet, 1999
- Krämer, Ludwig *E. C. Treaty and Environmental Law*, 3 uppl., Sweet & Maxwell, London 1998
- Krämer, Ludwig *Focus on European Environmental Law*, 2 uppl., Sweet & Maxwell, London 1997
- Jans, Jan H. *European Environmental Law*, 2 uppl., Europa Law Publishing, Amsterdam 2000
- Jørgensen, Christian Ege, *EG:s miljöpolitik inom kemikalieområdet*, Naturskyddsföreningen, Stockholm 1992
- Mahmoudi, Said *EU:s miljörätt*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2002
- Nilsson, Annika *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen - en miljörättslig analys*, Nerenius och

Santérus Förlag AB, Göteborg
1997

Pagh, Peter

EU:s miljöret, Christian Ejlers
Forlag, Köpenhamn 1997

Pihl, Håkan

*Miljöekonomi För en hållbar
utveckling*, 2 uppl., SNS Förlag,
Stockholm 1977

Westerlund, Staffan

*En hållbar rättsordning –
rättsvetenskapliga paradigmen och
tankevärdor*, IUSTUS Förlag AB,
Uppsala 1997

Artiklar

Basse, Ellen Margarethe

*"En introduktion till en
begrepsanalys"*, Hållbar
Utveckling En rättsteoretisk
begrepsanalys, Basse (Red.),
Nerenius & Santérus förlag,
Stockholm 1996

Bugge, Hans Chr.

*"The ethics of sustainable
development – a challenge to the
legal system"*, Hållbar Utveckling
En rättsteoretisk begrepsanalys,
Basse (Red.), Nerenius & Santérus
förlag, Stockholm 1996

Ebbesson, Jonas

*"Hållbar utveckling och
gränssnittet mellan internationell
och nationell miljörett"*, Hållbar
Utveckling En rättsteoretisk
begrepsanalys, Basse (Red.),
Nerenius & Santérus förlag,
Stockholm 1996

Gipperth, Lena

"Miljö kvalitet och förutsägbarhet",
Miljöretten i förändring- en
antologi, Michanek, Gabriel;
Björkman, Ulla (Red.)Iustus Förlag
AB, Göteborg 2003

Heal, Geoffrey

"Markets and sustainability",
Environmental Law, the Economy

- and Sustainable Development – The United States, the European Union and the International Community, Revesz, Richard; Sands, Philippe; Stewart, Richard B., Cambridge University Press, 2000
- Mahmoudi, Said *"EU:s miljö rätt efter Amsterdam-fördraget"*, JT 1997-98
- Nilsson, Annika *"Att byta till en hållbar utveckling"*, Hållbar Utveckling En rättsteoretisk begreppsanalys, Basse (Red.), Nerenius & Santérus förlag, Stockholm 1996
- Nilsson, Annika *"Man skall vara försiktig"*, Fågelperspektiv på rättsordningen Vänbok till Staffan Westerlund, Basse, Ebbesson, Michanek (Red.), Iustus förlag, Uppsala 2002
- Tuomela, Jukka *"Hållbar utveckling som miljö rättens grundprincip"*, Hållbar Utveckling En rättsteoretisk begreppsanalys, Basse (Red.), Nerenius & Santérus förlag, Stockholm 1996
- Van den Bergh, Roger *"Economic criteria for applying the subsidiarity principle in european environmental law"*, Environmental Law, the Economy and Sustainable Development – The United States, the European Union and the International Community, Revesz, Richard; Sands, Philippe; Stewart, Richard B., Cambridge University Press, 2000
- Zetterberg, Charlotta *"Frihandel och miljö rätt"*; Fågelperspektiv på rättsordningen Vänbok till Staffan Westerlund, Basse, Ebbesson, Michanek (Red.), Iustus förlag, Uppsala 2002

Zetterberg, Charlotta

"Kemikaliers vara eller icke vara",
Miljörätten i förändring- en
antologi Michanek, Gabriel;
Björkman, Ulla (Red.) Justus Förlag
AB, Göteborg 2003

Rättsakter från gemenskapen

- Rådets förordning (EEG) 793/93 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen (EGT L 84, 5.4.1993, s. 1)
- Rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning, märkning av farliga ämnen, i dess ändrade lydelse (EGT 196, 16.8.1967, s. 1)
- Rådets direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262, 27.9.1976, s. 201)
- Rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230 15.7.1991, s. 1)
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (EGT L 123, 16.2.1998, s. 1)

Offentligt tryck från gemenskapen

EU:s femte miljöhandlingsprogrammet, Towards Sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, *KOM (1992) 23 slutlig*

Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen, *KOM (2000) 1 slutlig*

Vitbok. Strategi för den framtida kemikaliepolitiken, *KOM (2001) 88 slutlig*

Rådets slutsatser från juni 2001 om kemikaliestrategin

Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram Miljö 2010: Vår framtid vårt val - Sjätte miljöhandlingsprogrammet, *KOM (2001) 31 slutlig*

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) {om långlivade organiska föreningar} {SEK(2003 1171)}, *KOM(2003) 644 slutlig*

Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, EGT C 349, 1997, s. 105

Svenskt offentligt tryck

SOU 2000:53, Varor utan faror Genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken

Deklarationer

Brundtlandkommissionens rapport: Vår gemensamma framtid, Världskommissionen för miljö och utveckling, Stockholm 1988

Riodeklarationen

Övrigt

”Kemikalier i samhället, naturen och människan”, Svenska Naturskyddsföreningen, (<http://www.snf.se/pdf/dok-kemikalieskrift.pdf>) (2003-08-15)

En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen, Luxemburg, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002

”Ny kemikaliepolitik i EU – Vinst eller förlust för företag?” Rapport 1:03 utgiven av internationella kemikalieseekretariatet i maj 2003 (www.chemsec.org)

Agenda 21

Risk & Policy Analysts Limited (2002) Assessment of the business impact of new regulations in the chemicals sector

Internetkällor

www.kemi.se

www.miljomal.nu

www.miljorapporten.se

www.europa.eu.int

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från EG-domstolen

C-240/83	ADBHU, REG 1995, s. 549
C-300/89	Kommissionen mot Rådet, REG 1991, s. I-03867
C-155/91	Kommissionen mot Rådet, REG 1993, s. I-0939
C-187/93	Parlamentet mot Rådet, REG 1994, s. I-02857
C-473/98	Toolex Alpha, REG 2000, s. I-05681