SOU 1988:61

MILJÖMÄRKNING AV PRODUKTER.

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1988:61

Ref

MILJÖMÄRKNING AV PRODUKTER.

Betänkande av utredningen om miljömärkning av produkter.

KUNGL. BIBL.
1989-01-27
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar
1988:61
Finansdepartementet

Miljömärkning av produkter

Betänkande av utredningen om miljömärkning av produkter
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10254-4
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Wallström

Genom beslut den 28 april 1988 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om konsumentfrågor inom näringsrättens område att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga för- och nackdelar med miljömärkning av produkter och utreda formerna för ett eventuellt införande av ett frivilligt miljömärkningssystem i Sverige.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Johansson direktören Sven-Runo Bergqvist i Statshälsan att vara särskild utredare fr.o.m. den 1 juni 1988.

Till experter i utredningen förordnades avdelningsdirektören Christer Arvfus i kommerskollegium fr.o.m. den 1 september 1988, avdelningschefen Bengt Bucht i kemikalieinspektionen fr.o.m. den 1 september 1988, kanslirådet Rolf Lindell i miljö- och energidepartementet fr.o.m. den 1 juni 1988, avdelningsdirektören Staffan Modig i statens naturvårdsverk fr.o.m. den 1 september 1988, departementssekreteraren Hélène Tegnér i finansdepartementet fr.o.m. den 1 juni 1988 och byråchefen Ursula Wallberg i konsumentverket fr.o.m. den 1 september 1988.

Till sekreterare i utredningen förordnades organisationsdirektören Birger Jensen i statskontoret fr.o.m. den 1 september 1988.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1988:61) Miljömärkning av produkter.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 21 december 1988.

Sven-Runo Bergqvist

/Birger Jensen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
SAMMANFATTNING	1
1. UTREDNINGSUPPDRAGET	5
2. ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER OCH SYFTEN	7
3. PRODUKTMÄRKNING FÖR KONSUMENTVÄGLEDNING	11
3.1 Allmänt	11
3.2 Svensk märkning med miljöanknytning	14
3.3 Erfarenheter av produktmärkning	20
3.3.1 VDN Fakta	20
Användning	20
Konsumenternas uppfattningar	21
3.3.2 Möbelfakta	21
3.3.3 Kritik av VDN- och Möbelfaktasystemen	22
3.3.4 Varningsmärkning	23
3.3.5 Livsmedelsmärkning	24
3.4 Den västtyska miljömärkningen	27
3.4.1 Utformning	27
Allmänt	27
Syften	28
Kriterier för miljövänlighet	28
Förfaranden	30
3.4.2 Erfarenheter	32
Allmänt	32
Syften	34
Kriterier för miljömärkning	37
Förfaranden	42
Effekter på marknaden	44
Miljömärkning i Sverige och andra länder	44
3.5 Förslag om miljömärkning i Norge	45
Allmänt	46
Organisation	46
Kriterier för miljömärkning	47
Förfaranden	48
Kostnader för märkningsrättigheter	49
Utformning av miljömärket	49
3.6 Utveckling av miljömärkning i Norden	49
3.7 Utveckling av miljömärkning inom EG	51
3.8 Miljömärkning i andra länder	51
3.8.1 Kanada	51
3.8.2 Österrike	53

Sid.

4. ÖVERVÄGANDEN 55

4.1 Allmänt 55

4.2 Kriterier för miljömärkning 57

4.3 Inriktning av ett system för miljömärkning 65

4.3.1 Avgränsningar och samband 65

Kemiska produkter 66

Livsmedel 70

Förpackningar 73

4.3.2 Förhållanden till andra märkningssystem 75

Märkningssystem i Sverige 75

Miljömärkning i andra nordiska länder 76

Miljömärkning i andra länder och inom EG 77

Tekniskt handelshinder 78

Utformning av miljömärket 78

4.3.3 Former för bedömningar 79

4.3.4 Former för verksamht och organisation 82

4.3.5 Kostnader och finansiering 84

5. REKOMMENDATIONER OCH FÖRSLAG 89

5.1 Organisation 89

5.2 Kostnader och finansiering 92

5.3 Genomförande 93

BILAGA Kommittédirektiv 95

SAMMANFATTNING

Utredningen förordar att ett system för frivillig och enhetlig positiv miljömärkning av produkter införs i Sverige.

Miljömärkning av produkter har aktualiserats som ett medel att genom konsumentinriktade åtgärder främja syften inom miljövårdsområdet. Det gäller i princip att med en positiv märkning använda marknadskrafterna för att främja utvecklingen och användningen av produkter som i visst avseende är "miljövänliga". Märkningen skall utgöra en "premiering" av de "miljövänliga" produkterna framför andra motsvarande produkter.

Miljömedvetandet i samhället har under en följd av år ökat snabbt. Det har bl.a. kommit till uttryck i att konsumenterna av skilda slag av produkter i växande omfattning fäster avseende vid produkternas "miljövänlighet" och efterfrågar vägledning i sitt val av produkter. Tillverkare och leverantörer i övrigt av konsumentprodukter har i linje med de allmänna strävandena att skydda miljön och för att möta konsumenternas efterfrågan i varierande omfattning anpassat utformning och framställning av sina produkter för att de skall bli mera "miljövänliga". I marknadsföringen av olika produkter har "miljövänlighet" blivit ett argument. Det kommer til uttryck i texter och inte minst i olika slag av symboler i annonser och på produkterna eller deras förpackningar.

Mot den ökande användningen av miljöargument i marknadsföringen av skilda produkter i form av olika slag av symboler m.m. kan anföras, att den ger en splittrad bild och i längden kan bli mera förvirrande än vägledande för konsumenterna. En väsentlig brist är i många fall att det är oklart hur ingående de bedömningar är som läggs till grund för att ange en produkt som "miljövänlig". Detta talar för införande av ett mera enhetligt system för miljömärkning, som bygger på öppet redovisade och kända kriterier för bedömningen av "miljövänlighet".

De miljöpolitiska strävandena nationellt och internationellt bygger väsentligen på allmänt reglerande och styrande insatser för skydd av miljön. Dessa bygger i regel på lagstiftning som är en omfattande och långsiktig process. Det kan därför vara lämpligt att komplettera den med upplysning

och informationsinsatser av olika slag för att öka det allmänna miljömedvetandet och att ta tillvara detta på ett positivt sätt.

En frivillig miljömärkning av produkter framstår som ett ändamålsenligt medel att vägleda konsumenterna i deras efterfrågan på "miljövänliga" produkter, genom att erbjuda enkla och relativt sett föga resurskrävande förfaranden, som fortlöpande snabbt kan anpassas till skiftande förutsättningar.

För att den frivilliga miljömärkningen med framgång skall kunna tillgodose de avsedda syftena och ge ett verksamt bidrag till miljöskyddet måste den nå en betydande spridning och åtnjuta allmänt förtroende. Förutom att förfarandena är relativt enkla är det härvid väsentligt för konsumenternas tilltro till systemet att kriterier för märkning kan utarbetas av ett oberoende organ som är skilt från direkta producent- och leverantörsintressen.

Begreppet "miljövänligt" är i sig relativt. I absolut betydelse får "miljövänligt" anses betyda något som har positiv eller i varje fall neutral påverkan på miljön. I strikt tolkning innebär det en mycket långtgående begränsning i fråga om ämnen, verksamheter m.m. som förekommer i ett samhälle.

För att undvika tolkningssvårigheter och eventuella konflikter med bestämmelserna om otillbörlig marknadsföring, torde det vara lämpligt att i ett svenskt system för miljömärkning av produkter undvika uttrycket "miljövänlig". I stället bör man endast använda beteckningen "miljömärke" tillsammans med en förklarande text, t.ex. "ej klorblekt", "återvinningsbar". Samtidigt bör det i den allmänna informationen om miljömärket framhållas, att produkter som bär märket är "miljöskonsamma" i den meningen att de i jämförelse med andra motsvarande produkter är fördelaktigare för miljön. Närmare redovisning av bedömningsgrunder o.d. bör därutöver kunna tillhandahållas på miljömärkningsblad.

När det gäller utformning av symbolen i miljömärket kan en tänkbar variant vara en vit ängel med gröna konturer.

Vid utformningen av kriterier för miljömärkning i ett svenskt system bör

man ta hänsyn till alla faktorer i en produktcykel. En enstaka god miljöegenskap hos en produkt bör inte framhållas utan att man undersöker andra miljöpåverkande förhållanden, som hänger samman med hela produktcykeln - produktens framställning, användning och slutliga omhändertagande. Kriterierna för miljömärkningen bör alltså utformas så långt som möjligt utifrån ett helhetsperspektiv.

Utgångspunkten att kriterierna för miljömärkning bör utformas från ett helhetsperspektiv innebär dock inte att man bör belysa och redovisa olika miljöpåverkande faktorer i en produktcykel i ett mera fullständigt och absolut perspektiv i form av vad som kan betecknas som en "neutral" miljövarudeklaration. De krav på allsidiga bedömningsunderlag som miljövarudeklarationer ställer på forskning och andra insatser är så omfattande att det inte kan vara realistiskt att tillgodose dem under överskådlig tid. Utredning av ett system för miljövarudeklarationer bör ske i särskild ordning. På längre sikt kan det dock inte uteslutas att ett märkningssystem kan kompletteras med ett system för miljövarudeklarationer, åtminstone för vissa varor.

Miljömärkning kan i princip tillämpas för alla slag av produkter. Den torde dock vara mindre aktuell i fråga om främst kemiska produkter och livsmedel, framför allt för att dessa produktslag är föremål för en ingående reglering i fråga om obligatorisk märkning. Ytterligare märkning skulle här i flera fall kunna verka förvirrande.

Ett svenskt miljömärkningssystem bör handhas av en fristående stiftelse - Stiftelsen Miljömärkning - och inom ramen härför bygga på en samverkan mellan de olika intressenterna i systemet. Dessa är som nämnts i stort de allmänna samhällsintressena i första hand representerade av staten och kommunerna, konsumenterna, miljörörelsen och forskningen med anknytning till miljöfrågor samt näringslivet i form av producenter/industri och handelns olika led. Stiftelsen bör ha stor frihet att utforma sin verksamhet i enlighet med intressenternas intentioner. I organisatoriskt hänseende bör stiftelsen kunna utformas med en styrelse, ett representantskap och ett sekretariat.

Styrelsen skulle kunna bestå av tolv ledamöter, representerande de olika

intressenterna med en fjärdedel för vardera de allmänna samhällsintressena inkl. forskningen, konsumenterna, miljörörelsen och näringslivet.

Representantskapet skulle bestå av flera ledamöter, förslagsvis 24, med motsvarande representation som i styrelsen av de fyra huvudintressentgrupperna.

Sekretariatet bör kunna begränsas till ett par handläggande tjänstemän med assistenter.

Styrelsen skulle, förutom att svara för stiftelsens löpande förvaltning, ha till uppgift att genom beslut fastställa kriterier för miljömärkning av olika produktslag och ingå avtal med företag om märkning av produkter som uppfyller fastställda kriterier.

Representantskapet skulle ha till uppgift att lägga fast den huvudsakliga inriktningen av miljömärkningen samt ge styrelsen råd i mera övergripande och principiella frågor. Det skulle också ta ställning till frågor om ansvarsfrihet för styrelsens ledamöter.

Stiftelsen bör för framtagning av bedömningsunderlag även kunna anlita förekommande forsknings- coh provningsinstitutioner o.d.

Stiftelsens verksamhet bör i huvudsak finansieras genom avgifter från de företag som får märka produkter. Under uppbyggnaden av verksamheten under de första fem åren bör den dock även disponera sammanlagt 3 milj. kr i bidrag från staten för informationsverksamhet och 7,5 milj. kr i statliga lån.

1. UTREDNINGSUPPDRAGET

Regeringen beslutade den 28 april 1988 om direktiv till en utredning om miljömärkning av produkter. Enligt beslutet bemyndigades det statsråd, som hade till uppgift att föredra ärenden om konsumentfrågor inom näringsrättens område, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att, i samarbete med företrädare för statliga myndigheter och näringslivs- och miljövårdsorganisationer, kartlägga för- och nackdelar med miljömärkning av produkter och utreda formerna för ett eventuellt införande av ett frivilligt miljömärkningssystem i Sverige.

Direktiven återges i bilaga.

I sitt arbete har utredningen ställt samman uppgifter och erfarenheter i fråga om några tidigare och nuvarande system för produktmärkning, dels allmänna sådana och dels sådana med miljöanknytning.

Utredningen har särskilt inhämtat ingående uppgifter om utformning och erfarenheter av det system för miljömärkning av produkter som tillämpas i Förbundsrepubliken Tyskland sedan år 1978. För utredningens räkning har informationssekreteraren Bertil Albertson vid besök i Tyskland intervjuat företrädare för berörda myndigheter och konsument-, miljövårds- och näringslivsorganisationer. Resultatet härav har han redovisat i en rapport till utredningen.

Utredningen har vidare tagit del av det utredningsarbete i fråga om ett miljömärkningssystem som pågår i Norge. Inom ramen för det nordiska projektet Samrådsforum för miljömärkning, som bedrivs under den Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor, har utredningen gjort en avstämning med den norska utredningen och utvecklingen av miljömärkning i Norden i övrigt. Därutöver har utredningen inhämtat översiktliga uppgifter om pågående förberedelser för miljömärkning av produkter i Kanada och Österrike och inom EG.

I ett inledande skede och till en del även därefter har utredningen inhämtat synpunkter från representanter från ett stort antal organisationer som företräder konsument-, miljövårds- och näringslivsintressen. Dessa är An-

nonsörföreningen, Infopack, Kemisk-tekniska Leverantörförbundet, Kooperativa Förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Miljöförbundet, Packforsk, Plast- och kemikalieleverantörers förening, Småföretagens Riksorganisation, Standardiseringskommissionen i Sverige, Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Petroleuminstitutet, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Kemiska Industrikontor, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Reklamförbund och Tjänstemännens Centralorganisation.

Vissa frågor om verksamhets- och associationsform för ett eventuellt organ för miljömärkning i Sverige har för utredningens räkning övervägts av auktoriserade revisorn Bernt Gyllenswärd.

Utredningens experter har fortlöpande bidragit till utredningsarbetet med uppgifter och synpunkter.

2. ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER OCH SYFTEN

Miljömärkning av produkter har aktualiserats som ett medel att genom konsumentinriktade åtgärder främja syften inom miljövårdsområdet. Det gäller i princip att med en positiv märkning använda marknadskrafterna för att främja utvecklingen och användningen av produkter som i visst avseende är "miljövänliga". Märkningen skall utgöra en premiering av de "miljövänliga" produkterna framför andra motsvarande produkter. Härmed skall utbudet av "miljövänliga" produkter kunna stimuleras för att tillgodose den växande efterfrågan på sådana som finns hos olika konsumenter som en följd av den ökade miljömedvetenheten i samhället. Samtidigt skall även efterfrågan kunna ytterligare stimuleras genom den ökade medvetenhet om miljöfrågorna som märkningen ger konsumenterna.

Med den angivna inriktningen har miljömärkning anknytning till dels de skilda former av produktmärkning som förekommer för att ge konsumenterna underlag för deras val av produkter, dels de olika slag av insatser som görs för miljövården.

Produktmärkning är ett sätt att ge konsumenterna underlag för deras val av produkter i form av information och vägledning. Därutöver erbjuds konsumenterna produktinformation i många olika former. Här kan bl a nämnas den rådgivnings- och informationsverksamhet som bedrivs av exempelvis konsumentverket och de kommunala konsumentvägledarna. En hel rad andra myndigheter bedriver inom sina områden också på olika sätt informationsverksamhet som är av betydelse från konsumentsynpunkt. Vidare kan nämnas den information som förmedlas i tidningar och tidskrifter genom artiklar om olika konsumentvarors egenskaper osv. Det mest omfattande allmänna informationsflödet är emellertid det som sker genom företagens reklam och marknadsföring av olika produkter.

På grundval av de olika slagen av information har konsumenterna att i sitt val av produkter beakta och väga samman en rad faktorer avseende bruksegenskaper, användbarhet, tillgång till service, pris m m som i varierande omfattning har betydelse för olika konsumenter. I detta sammanhang kan miljöegenskaper vara av särskild betydelse för miljömedvetna konsu-

menter.

Den ökande miljömedvetenheten har bl.a. kommit till uttryck i att producenter och distributörer i marknadsföringen av olika produkter i växande omfattning anför miljöargument. Genom olika former av märkning eller andra markeringar betecknas produkterna som "miljövänliga" i mer eller mindre specificerade avseenden. I många fall är det oklart vad detta grundas på och hur befogat det är. Även enskilda miljö- och konsumentorganisationer har tagit initiativ till mer eller mindre välgrundade märkningar och rekommendationer av "miljövänliga" produkter.

Till stor del kan osäkerheten i dessa avseenden förklaras av att allsidiga kunskaper är begränsade eller saknas i fråga om miljöpåverkan av ämnen och verksamheter m.m., som har anknytning till framställning, användning och avfallshantering av olika produkter eller att det saknas praktiska möjligheter och resurser för en systematisk sammanställning av tillgängliga kunskaper och erfarenheter.

Insatser för miljövård och mål för dessa bestäms och ges ett innehåll i många olika former. Det gäller regeringens propositioner och riksdagens uttalanden och därpå grundad lagstiftning, beslut av statliga och kommunala myndigheter, forskning, rekommendationer från internationella organisationer samt inte minst även i den allmänna debatten och i enskilda företags och människors handlande.

På ett övergripande plan har målen formulerats såsom att de innebär att trygga rätten till en livsvänlig miljö, hejda miljöförstöring , återställa förstörd miljö och göra naturen tillgänglig för rekreation och friluftsliv.

Med utgångspunkt häri konkretiseras målen i olika former i mer eller mindre preciserade åtgärder för att t ex begränsa användning och spridning av miljöfarliga ämnen, förhindra eller minska förorenande utsläpp, bevara natur och naturresurser.

Målen och på grundval därav eftersträvade åtgärder är i regel relativa i den meningen att de inte syftar till att absolut utesluta negativa miljöeffekter men genom begränsningar eller minimeringar anpassa dem till mil-

jöns förmåga att bära olika störningar och belastningar. Det knyter an till de av Brundtlandkommissionen anförda synpunkterna och rekommendationerna om en "varaktigt hållbar utveckling", och kommissionens betoning av en helhetssyn på miljö och samhälle.

Utöver den framväxande miljömärkningen av produkter finns i Sverige flera såväl tvingande som frivilliga system för produktmärkning. Det gäller märkning av flera olika slag, från enkla märken med viss innebörd till mer eller mindre omfattande innehållsdeklarationer och användaranvisningar. Syftet med den obligatoriska märkningen är i regel att skydda konsumenterna till liv, hälsa och säkerhet. Den har därigenom en viss miljöanknytning. Syftet med de olika slagen av märkning kan i övrigt vara att tillgodose informationsbehov som myndigheter, leverantörer eller konsumenter anser vara viktiga.

Produktmärkningen är i huvudsak av negativ eller neutral karaktär. Med negativ märkning avses att den syftar till i visst hänseende att varna för risker och ange behovet av skyddsåtgärder vid hanteringen av en produkt. Med neutral märkning avses att den syftar till att meddela information om vissa faktiska förhållanden avseende en produkts innehåll, egenskaper m.m. utan inslag av anvisningar, rekommendationer o.d. Informationen ger endast underlag för bl.a. konsumentens egna bedömningar. Positiv produktmärkning får då anses markera förhållanden som innebär en direkt rekommendation av produkten i visst avseende. Förekommande märkning med sådana positiva inslag syftar i regel till att garantera att en produkt uppfyller vissa höga krav i fråga om kvalitet, prestanda o.d., som är officiellt fastställda eller på annat sätt angivna. I denna mening är miljömärkningen också att beteckna som en positiv produktmärkning.

Uppdelningen i de tre slagen av produktmärkning är dock allmänt sett långt ifrån entydig. Gränsdragningen mellan dem är oklar. Med hänsyn till att märkningen av praktiska och andra skäl vanligen måste begränsas til att framhålla ett visst eller vissa förhållanden i fråga om en produkt bör i många fall skäl kunna anföras för två eller alla tre slagen av märkning av en och samma produkt. För att undvika detta och den förvirring som det kan föranleda måste en avvägning av skälen för de olika slagen av märkning göras med syfte att ange ett slag av märkning som bör ta över de andra.

Mot bakgrund av de angivna sammanhang i vilka miljömärkningen av produkter skall ses måste framhållas att märkningen endast kan ses som ett komplement till andra insatser för vägledning av konsumenter och främjande av miljövård. Miljömärkningen skall som nämnts syfta till att premiera "miljövänliga" produkter och härigenom ge ett bidrag i angivna avseenden. Begreppet "miljövänlig" kan ges många mer eller mindre snäva, vida, formella eller praktiska innebörder. Med den angivna uppfattningen om de miljöpolitiska målens och åtgärdernas relativa karaktär har "miljövänlig" i detta sammanhang i praktiken också kommit att få en relativ innebörd av "mindre miljöfarlig eller miljöskadlig".

För bedömning av det ändamålsenliga i utformning av en särskild och mera enhetlig miljömärkning av produkter krävs klarlägganden och ställningstaganden i en rad frågor.

Det gäller de krav som skall ställas på ett system för miljömärkning i fråga om sådant som vilka närmare syften som skall tillgodoses och vilka kriterier som skall gälla för bedömningar och avgöranden inom systemet.

Det gäller vidare vilken inriktning systemet skall ha i fråga om bl.a. avgränsningar och samband i förhållande till andra system och verksamheter och former för verksamhet och organisation för att på ett lämpligt avvägt sätt tillgodose kraven.

3 PRODUKTMÄRKNING FÖR KONSUMENTVÄGLEDNING

3.1 Allmänt

Produktmärkning är som nämnts ett sätt att ge konsumenterna information och vägledning för deras val av produkter.

Varuprovningskommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1982:38) Fakta för konsumenter olika former av konsumentinformation såväl i Sverige som utomlands. Beträffande den produktmärkning med tillhörande provning som förekommer i Sverige skilde kommittén mellan tre olika typer, obligatorisk provning och märkning, semiobligatorisk provning och märkning och frivillig provning och märkning.

Som exempel på obligatorisk provning och märkning nämndes de märkningsbestämmelser som utfärdas av olika myndigheter i anslutning till olika författningar, bl a arbetarskyddsstyrelsen (arbetsmiljölagen), socialstyrelsen (lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror) och livsmedelsverket (livsmedelslagens bestämmelser om märkning av färdigförpackade livsmedel).

Med "semiobligatorisk" provning och märkning avses sådan frivillig provning och märkning som i vissa fall i praktiken kan bli obligatorisk. Det kan exempelvis handla om att försäkringsbolag i vissa fall kräver att av dem godkända låsanordningar används för att ersättning skall utgå enligt försäkring. En särskild ställning bland de semiobligatoriska kraven på provning och märkning har konsumentverkets riktlinjer. Riktlinjerna omfattar främst regler avseende information och säkerhet och kan sägas utgöra rekommendationer, som under olika förutsättningar kan få bindande verkan.

Frivillig provning och märkning finns av flera olika slag. Viss frivillig provning-granskning, typgodkännande och märkning finns hos statliga myndigheter, men sker även genom enskild organisation eller privat företag.

Ett frivilligt system för märkning och provning var det tidigare använda

VDN-systemet, som alltsedan årsskiftet 1972/73, då Varudeklarationsnämnden (VDN) upphörde, varit under avveckling, men som i praktiken delvis använts åtminstone en bit in på 1980-talet.

VDN-systemet byggde på att intressenter inom ett visst varuområde utarbetade normförslag som efter remissförfarande fastställdes. Använda provningsmetoder skulle vara svensk standard. Systemet var frivilligt och grundkrav i fråga om produkternas kvalitet o.d. fanns i princip inte inbyggda i systemet. Undantag kom dock att göras för ett fåtal produkter (flytvästar och småbarnssängar). Kontroll skedde genom VDN och av denna anlitade provningsinstitution.

Deklarerade varor märktes med en etikett på varan. Vanligen visades flera olika egenskaper hos varorna enligt oftast tre- eller femgradiga värdeskalor. Leverantör som önskade märka sina varor med VDN Fakta fick vända sig till VDN (fr.o.m. år 1973 konsumentverket) för att få märkningstillstånd. Vissa bestämmelser fanns om hur etiketterna skulle utformas. Deklarationsblanketter kontrollerades innan de fick användas. Viss avgift för deklarationstillstånd betalades av tillståndshavaren, bl.a. för registerhållning och kontroll. Att deklarerade varors egenskaper stämde överens med vad som angavs på deklarationsblanketten kontrollerades stickprovsvis. Avsikten var att kontroll skulle ske minst en gång per år, norm och tillståndshavare.

VDN-systemet hade en betydande utbredning inom livsmedelsområdet innan ansvaret för frågor om märkning övertogs av livsmedelsverket, och inom textilområdet för tvättmärkning samt inom olika udda produktområden.

Ett annat frivilligt system för produktmärkning är Möbelfaktasystemet. Bakom Möbelfakta står Möbelinstitutet, som är ett branschforskningsinstitut med Stiftelsen för möbelforskning (företrädare för konsumenter, producenter, designers och distributörer) och styrelsen för teknisk utveckling (STU) som huvudmän. Systemet har utvecklats ur det tidigare använda VDN-fakta på möbelområdet. De viktigaste skillnaderna är att man i Möbelfaktasystemet ställer grundkrav på produkterna, att standardisering av metoderna eftersträvas men inte är ett villkor, samt att informationen sammanfattas till tre "egenskaper" med tre kravnivåer (baskrav, höga krav

och extra höga krav). Huvudinformationen vid Möbelfakta är att den märkta möbeln fyller grundkraven och provningsresultaten sammanfattas i en matris med nio rutor. I VDN-systemet fanns, som nämnts, inga grundkrav och informationen kunde vara avsevärt mera omfattande.

Inom Möbelinstitutet utarbetas i samarbete med berörda intressenter förslag till deklarationsanvisning. I anvisningen ingående provningsmetoder fastställs i efterhand som svensk standard av Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS), men anvisningen kan användas innan fastställande av provningsmetoderna hos SIS ägt rum.

Systemet är frivilligt och tillståndshavare betalar viss avgift till Möbelinstitutet för bl.a. registerhållning och kontroll. Provning sker på Möbelinstitutet eller hos respektive tillståndshavare. Möbler som skall märkas med Möbelfakta, måste uppfylla vissa grundkrav. Att möbler försedda med Möbelfakta uppfyller ställda krav för respektive deklaration skall kontrolleras regelbundet. Möbelfaktamärkningen bestod tidigare alltid av en deklarationsetikett med märket "Möbelfakta". Denna märkning har nu i stor utsträckning ersatts av ett märke på möbeln. Detta förutsätter att deklarationen finns tillgänglig på köpstället. Hanteringen av de många etiketterna med olika deklarationer hos tillståndshavarna (tillverkarna) ansågs vara alltför besvärlig och dyr.

Möbler med möbelfaktamärkning förekommer i betydande utsträckning hos konsumentkooperationen och IKEA, men i den övriga möbelhandeln i ringa omfattning. En undersökning av marknaden för ett par år sedan visade att ca 10 procent av förekommande möbler var märkta samtidigt som ca 15 procent var provade.

För textila golvbeläggningar (heltäckningsmattor) finns ett nordiskt klassificeringssystem som i Sverige regleras av konsumentverkets riktlinjer och i de övriga länderna av förekommande system för varudeklarationer. Ungefär hälften av marknadens mattor har visat sig vara märkta enligt systemet.

Det finns dessutom en rad internationella och nationella system för kvalitetsmärkning som har initierats av näringslivet. Ett exempel på sådana

system för frivillig märkning är Ullmärket. Det administreras av Internationella ullsekretariatet (IWS) och är uppbyggt på internationell basis i syfte att främja användningen av ny ull och på så sätt gynna fårfarmare. Intressen i organisationen finns bl.a. i Nya Zeeland och Sydafrika, men organisationens verksamhet bekostas huvudsakligen av australiensiska regeringen. Huvudkontoret i Europa finns i England. Det svenska kontoret och laboratoriet ligger i Göteborg.

Sekretariatet skriver licensavtal med företag som, för att få märka sina produkter med ull-märket, förbinder sig att uppfylla vissa minimikrav. Varor som kan märkas med ullmärket är tvättmedel, tvättmaskiner och textilier.

Det är leverantören (licenstagaren) som ansvarar för att märkta varor uppfyller ställda minimikrav. Provningsmetoderna är oftast standardiserade ISO-metoder, men i vissa fall IWS' egna.

Sekretariatet bedriver en omfattande kontrollverksamhet. Två gånger per år besöker man samtliga licenstagare och tar stickprov på nya produkter. I laboratoriet i Göteborg, arbetar fem personer med kvalitetskontrollen.

Om sekretariatet vid kontroll upptäcker att minimikraven inte uppfylls, kräver man att märket tas bort, eller att varan genast tas ur handeln. Den information som allmänheten kan få tillgång till är det i marknadsföringen använda märket och allmänt material om systemet.

3.2 Svensk märkning med miljöanknytning

Bland de olika systemen för produktmärkning i Sverige finns sådana med inslag av miljömärkning. I huvudsak gäller de obligatorisk eller semiobligatorisk märkning av negativ eller neutral karaktär. Därutöver finns inslag av frivillig "positiv" miljömärkning, dvs märkning som framhåller vissa från miljösynpunkt positiva egenskaper hos varan. Exempel härpå utgör märkningen med Världsnaturfondens "Panda-märke" och den typ av marknadsföring där miljövänlighetsargumenten fästs direkt på varan (t.ex. "miljövänliga" batterier, "miljövänligt" papper etc). Sådana "miljömärkta" produkter har i några fall anmälts till konsumentverket med ifrågasättande av

marknadsföringens vederhäftighet. I sammanhanget kan vidare nämnas returmärket på främst dryckesförpackningar och den KRAV-märkning som sker enligt regler fastställda av Kontrollföreningen för alternativ odling.

Bland de mer eller mindre obligatoriska märkningarna med miljöanknytning kan i första hand nämnas de som gäller kemiska produkter och livsmedel.

Den obligatoriska märkningen av kemiska produkter regleras i lagen (1985:426) om kemiska produkter med tillhörande författningar. Enligt förordningen (1985:835) om kemiska produkter indelas hälsofarliga kemiska produkter i fyra farlighetsklasser; livsfarliga, mycket farliga, farliga samt måttligt farliga produkter. Bedömning och klassificering av kemisk produkt som skall överlåtas bygger på fakta om produktens egenskaper, sammansättning, ingående hälsofarliga egenskaper samt exponeringsrisken. Den märkning som enligt gällande bestämmelser skall ske innefattar såväl en ren innehållsdeklaration som vissa "riskupplysningar" och skyddsanvisningar.

I varningsmärkningen skall ingå farosymbol avseende såväl hälsorisk som brand- och explosionsrisk, huvudtext avseende brand- och explosionsfara, riskupplysning avseende hälso- och brandrisker (s.k. riskfraser), skyddsanvisning avseende hantering, förvaring, skyddsutrustning och första hjälpen (s.k. skyddsfraser), innehållsuppgift avseende de komponenter som ger produkten dess hälsofarliga egenskaper, och tillverkarens eller importörens och för tillståndspliktiga produkter även säljarens namn och adress.

Tillsyn över efterlevnaden av lagen om kemiska produkter utövas främst av kemikalieinspektionen, som också utfärdar olika kompletterande föreskrifter, men även av statens naturvårdsverk i frågor om skydd för den yttre miljön, arbetarskyddsstyrelsen i frågor om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön samt socialstyrelsen i frågor om sådana kemiska produkter som marknadsförs som hygieniska eller kosmetiska produkter.

Den obligatoriska märkningen av livsmedel regleras i livsmedelslagen (1971:511), i livsmedelsförordningen (1981:1372) och i statens livsmedelsverks kungörelse (SLV FS 1984:8) med allmänna tillämpningsföreskrifter. Därutöver finns bestämmelser om märkning i verkets kungörelser om

livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och berikningsmedel. Enligt livsmedelslagen skall färdigförpackade livsmedel märkas med uppgift om livsmedlets slag, sammansättning, nettovikt eller nettovolym, anvisning om hur livsmedlet skall förvaras, beräknad hållbarhetstid, förpackarens eller tillverkarens namn och hemort samt andra uppgifter av betydelse för konsumenten.

I varuprovningskommitténs betänkande (SOU 1982:38) Fakta för konsumenter ges andra exempel på obligatorisk märkning med miljöanknytning.

Arbetarskyddsstyrelsen kan med stöd av arbetsmiljölagen kräva provning och typgodkännande av produkt samt märkning av typgodkänd produkt. Styrelsen kan även kräva viss varningsmärkning på eller i anslutning till produkt.

Konsumentverket ställer i flera av sina riktlinjer krav på information som har betydelse från miljösynpunkt. Det gäller bl.a. energideklarationer. För närvarande krävs sådana vid marknadsföring av kylar, frysar och ugnar. Arbete pågår med framtagande av energideklarationer för flera hushållsapparater och för småhus. Riktlinjer finns också om nya personbilars bränsleförbrukning. I riktlinjer för tvättmedel för textilier krävs att på tvättmedelsförpackningar skall finnas uppgift om tvättmedlets huvudsakliga beståndsdelar. För fritidsklosetter har konsumentverket tagit fram dels ett faktablad, dels marknadsöversikter.

I en betydande del av det informationsmaterial som konsumentverket tar fram och distribuerar kommer vidare även miljöaspekter in. Resultaten från verkets provningar av olika slags hushållsapparater, gräsklippare m.m. innefattar t.ex. i många fall bullernivå och/eller energiåtgång.

Lantbruksstyrelsen utfärdar med stöd av utsädeslagen (1976:298) föreskrifter om statsplombering av utsäde. Lagen syftar till att garantera bl.a. utsädets kvalitet, men även till att bidra till finansiering av växtförädlingen. Med stöd av förordningen (1977:945) om plantskoleväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet utfärdar lantbruksstyrelsen vidare föreskrifter för produktion, import och yrkesmässig försäljning av plantskoleväxter. Föreskrifterna omfattar bl.a. krav på viss mnärkning av växterna vid

yrkesmässig handel.

Statens energiverk (tidigare statens industriverk) utfärdar bestämmelser om provning och märkning av elektrisk materiel. Bestämmelserna syftar främst till att minska riskerna för brand, explosion eller elektrisk chock. Vidare finns bestämmelser om provning vad gäller icke joniserande strålning. Sådana bestämmelser gäller t.ex. mikrovågsugnar. Provad och godkänd apparat skall märkas med uppgift om bl.a. märkspänning, effektförbrukning, strömkällans art, ev. uteffekt, ev. frekvensområde, tillverkarens namn eller inregistrerade varumärke, typbeteckning eller namn på apparaten.

För viss elmateriel i explosionsfarlig miljö fordras att materielens explosionsskyddande utförande styrks genom typgodkännandebevis utfärdat av erkänd provningsanstalt. I Sverige utförs dessa provningar av statens provningsanstalt.

Beträffande brandfarlig vara (gas eller vätska) finns bestämmelser om varningsmärkning av behållare.

Statens jordbruksnämnd har utfärdat föreskrifter i anslutning till förordningen om klassificering av kött. Slaktkropp skall vid klassificering stämplas med den benämning för köttslag, klass och eventuell fettgrupp som slaktkroppen kan hänföras till. Syftet med bestämmelsen är att köparen med hjälp av kontrollstämpeln skall kunna bedöma om priset är skäligt. Köttklassificeringen utgör även underlag för prisreglering på kött.

Bestämmelser finns även om innehållsdeklaration och deklaration om tillsatta specialämnen till fodermedel.

Statens strålskyddsinstitut utfärdar bestämmelser om produkter som innehåller radioaktivt ämne eller som emitterar joniserande eller icke-joniserande strålning. Märkning i form av varningstext och/eller skötselanvisning är obligatorisk på konsumentvaror med radioaktivt innehåll. Konsumentvaror som emitterar röntgenstrålning eller icke-joniserande strålning provas i regel med avseende på denna egenskap av SEMKO i samband med provning av el-säkerheten. S-märkning innebär att apparaten uppfyller

gällande normer.

I varuprovningskommitténs betänkande ges också exempel på miljöanknuten semiobligatorisk märkning, dvs frivillig provning och märkning som i vissa fall i praktiken kan bi obligatorisk. Ofta gäller avtal med statliga eller kommunala institutioner eller med enskilda bolag endast om utrustning av viss typ används. Avtalsbestämmelserna gäller oftast för att minska skaderisker, både vad gäller risk för skada på person och på egendom.

VAV-föreningen (Svenska vatten- och avloppsverksföreningen) utfärdar typgodkännanden för produkter avsedda för användning i allmän va-anläggning och till markförlagd del av va-installation. Något tvång på typgodkännande föreligger dock inte.

Svenska gasföreningen kräver att utrustning som ansluts till gasnitet skall vara provad och godkänd.

Bland de frivilliga formerna av "positiv" miljömärkning kan i första hand och som för närvarande de mest kända nämnas "Panda-märkningen" genom Världsnaturfonden (WWF) och returmärkningen i form av tre pilar i triangelform.

Användningen av Panda-märket regleras i avtal mellan Världsnaturfonden och tillverkningsföretag som ansöker om märkning av viss "miljövänlig" produkt. De krav som Världsnaturfonden tillämpar för att godkänna en produkt för märkning har i första hand inriktats på att tillverkningen av produkten är "miljövänlig", men även produktens egenskaper i användning och som avfall har beaktats. Tillverkningen skall ske i former som är godkända av myndigheterna och godtagbara ur miljöorganisationernas synpunkt. Innan avtal träffas konsulterar Värlsnaturfonden även olika experter. Av inkomna ansökningar om märkning har huvuddelen, 80-90 procent, avvisats. De avtal som ingås löper vanligen på mellan ett halvt och ett år för att inte produkter där miljökraven har passerats skall kunna behålla märkningen. Avtalen kan också sägas upp med kort varsel om märkningen av någon anledning skulle skada Världsnaturfondens anseende.

Det företag som har ingått avtal om "Panda-märkning" lämnar ekonomiskt

bidrag till Världsnaturfondens verksamhet. I regel kan inte mer än ett företag samtidigt ha avtal om märkning av ett visst slag av produkt.

Vid sidan av den miljöinriktade "Panda-märkningen" förekommer Världsnaturfondens Panda-symbol även på en rad skilda produkter, för vilka "miljövänligheten" inte har prövats. Symbolen markerar här endast att den som tillhandahåller produkterna stöder Världsnaturfondens verksamhet och enligt avtal bidrar ekonomiskt till denna.

De medel som årligen tillförs Världsnaturfonden för de olika formerna av produktmärkning uppgår för närvarande till drygt 5 milj. kr.

I juni 1988 hade Världsnaturfonden avtal med 17 företag om "Panda-märkning" av "miljövänliga" produkter. Huvudsakligen gällde de olika pappersprodukter men även batterier, lackfärg utan lacknafta, filtpennor med vattenfärg, naturgas och vegetabiliska skäroljor. För pappersprodukterna är det huvudsakligen fråga om att de tillverkats utan eller med en låg andel klorblekt pappersmassa och med användning av en viss andel returpapper.

I marknadsföringen av pappersprodukter anförs "miljövänlighet" även i andra former. Papper som är granskat och godkänt av Svenska Naturskyddsföreningen i samarbete med stiftelsen Håll Sverige Rent får förses med den sextaggiga symbolen för naturvård och mot nedskräpning samt texten Miljöpapper. Stiftelsen har också medgivit att vissa papperskvaliteter får märkas med märket "Håll Sverige Rent". Det förekommer också att olika producenter av papper förser sina produkter med egna texter om "miljövänlighet".

Bl.a. mot bakgrund av förekomsten av olika slag av miljömärkning av pappersprodukter har Svenska Cellulosa-och Pappersbruksföreningen tagit initiativ till utveckling av någon form av enhetligt system för deklaration av pappersprodukters miljöegenskaper i tillverkning, användning och avfallshantering. Arbetet härmed pågår.

Returmärket med de tre pilarna i triangelform infördes år 1983 för dryckesförpackningar av aluminium som skulle återtas för materialåtervin-

ning. Märket används för närvarande huvudsakligen härför men är allmänt avsett att användas för produkter som är lämpade för materialåtervinning. Det har också börjat användas för sådana produkter som bör tas om hand på ett särskilt sätt. Ett exempel härpå är batterier med hög halt av kvicksilver eller kadmium.

3.3 Erfarenheter av produktmärkning

Systematiskt sammanställda och redovisade erfarenheter av olika produktmärkningssystems användbarhet och effekter som medel för information och vägledning för konsumenter finns tillgängliga i endast mycket begränsad omfattning.

Varuprovningskommittén redovisade i betänkandet (SOU 1982:38) Fakta för konsumenter vissa uppgifter om användning och erfarenheter av VDN Fakta och Möbelfakta.

Plast- och Kemikalieleverantörers Förening - PKL har med anslag från Arbetsmiljöfonden låtit företa en Pilotstudie, hur förstås varningssymboler och risk/skyddsfraser. Studien redovisades i en rapport i mars 1988.

Statens livsmedelsverk har i rapporten (SLV rapport 1988:3) Bättre märkning av livsmedel redovisat några utvärderingar av nuvarande märkning av livsmedel.

I det följande återges och refereras en del av de sålunda redovisade uppgifterna.

3.3.1 VDN Fakta

Användning

VDN-systemet infördes år 1959. Redan år 1961 fanns 75 fastställda normer, 145 tillståndshavare och 247 deklarationstillstånd. Den största utbredningen nådde systemet i slutet av 1960-talet. Då omfattade det inemot 150 normer, ca 560 tillståndshavare och ca 900 tillstånd. När Varudeklarationsnämnden upphörde år 1973 och systemet övertogs av konsumentverket

fanns 110 normer, 377 tillståndshavare och 598 tillstånd. Nedgången vr främst en följd av att Möbelfaktasystemet infördes år 1971 och att märkning av livsmedel reglerades i den nya livsmedelslagen som trädde i kraft den 1 januari 1972. Denna utveckling medförde även en ekonomisk kris för Varudeklarationsnämnden.

VDN-systemet upphörde i reglerad form fr.o.m. år 1976. Sedan detta år har varken kontroll eller debitering av tillståndshavare ägt rum. Flera leverantörer har emellertid med konsumentverkets tillstånd fortsatt att använda kvarvarande normer.

Konsumenternas uppfattningar

I olika opinionsundersökningar år 1959 och under 1960-talet belystes konsumenternas användning och uppfattning av VDN Fakta.

Redan år 1959 visste ungefär hälften av de tillfrågade att varudeklarationer fanns och vad etiketten betydde. Omkring tio procent trodde också att märket innebar en kvalitetsgaranti.

Efterföljande undersökningar visade vid olika tillfällen att mellan hälften och tre fjärdedelar av konsumenterna kände till VDN-märkningens innebörd. Omkring en fjärdedel uppfattade att märkningen innebar hög kvalitet hos varan.

3.3.2 Möbelfakta

I Sverige finns ca 250 marknadsförande möbelföretag. Av dessa har omkring 200 ansökt om rätten att använda Möbelfakta.

Flera tusen möbler har testats, men Möbelfakta har trots detta förekommit i ringa omfattning i handeln. Som tidigare nämnts har en undersökning visat att ca 10 procent av förekommande möbler var märkta medan ca 15 procent var provade.

Mot bakgrund av den konstaterade ringa användningen av Möbelfaktamärkningen har dock varuprovningskommittén pekat på en indirekt effekt av

systemet. Deklarationsanvisningarna och provningsnormerna har gett tillverkarna en bild av konsumentkraven och av möblernas svaga punkter. Avsevärda produktförbättringar har gjorts sedan Möbelfakta infördes. Provningsverksamheten används även i tillverkarnas produktutveckling som ett medel att nå bästa kvalitet till lägsta kostnad.

3.3.3 Kritik av VDN- och Möbelfaktasystemen

Kritik mot VDN-systemet riktades bl.a. mot att konsumenterna uppfattade VDN Fakta som en kvalitetsgaranti. Denna uppfattning hade emellertid visst fog för sig. De flesta leverantörer som valde att på deklarationsetikett redovisa egenskaperna hos sina varor, gjorde detta på varor som erhöll relativt höga betyg vid provningarna.

En annan form av kritik mot VDN Fakta var att systemet för utveckling av nya normer och provningsmetoder var mycket tungarbetat. Kravet på att av SIS fastställda metoder skulle användas, ledde till att utarbetande av nya metoder tog lång tid och krävde stor arbetsinsats. Även revidering av gällande normer var mycket tidsödande. Man förmådde inte heller alltid utveckla metoder som mätte de för konsumenterna mest väsentliga egenskaperna.

Den tredje huvudkritiken riktades mot varudeklarationsetiketternas utformning. På etiketten redovisades ofta betygen på ett flertal egenskaper. Dessutom fanns viss ytterligare text på etiketten. Det innebar att etiketten i vissa fall blev svårtolkad.

Kritik riktades vidare mot systemets marknadstäckning. Bortsett från livsmedel och tvättmärkning av textilier användes systemet endast av ett fåtal företag och på ett begränsat antal produkter.

Kritiken mot Möbelfakta har främst varit att systemet används i alltför ringa utsträckning. Delvis är denna kritik missvisande. Möblerna genomgår provningarna för Möbelfakta i större utsträckning än vad som kommer till uttryck genom märkning. Däremot saknas ofta etiketten på möbeln i butiken.

Tillståndshavare har ansett systemet med etiketter besvärligt att administrera. Man ansåg att man måste ha så många olika etiketter för olika slag av möbler och modeller att hanteringen blev omständlig och dyr. Om antalet redovisade egenskaper och/eller antalet kvalitetsklasser kunde minskas, skulle enligt tillståndshavarna, antalet olika etiketter att hantera minska till acceptabel storlek. Etiketthanteringen har numera som tidigare nämnts ändrats.

Kritik har även riktats mot systemet för att det är begränsat till att avse enbart möbler. Detta anses leda till att logotypen inte blir allmänt känd av konsumenterna och därmed inte heller efterfrågad.

Mot Möbelfakta har även anförts att det ofta hänt att fakrikanter låtit testa sina möbler och efter provning sänkt kvaliteten så att möbeln ifråga precis uppfyller grundkraven. Syftet med att sänka kvaliteten har varit att hålla priset nere.

3.3.4 Varningsmärkning

I den ovan nämnda pilotstudien om varningssymboler och risk/skyddsfraser konstateras, att trots att sådana symboler och fraser använts både i Sverige och i andra länder har det inte gjorts några större systematiska undersökningar, som visar hur syftet med dem tillgodoses. Med hänvisning till några utförda mindre undersökningar konstateras sammanfattningsvis att kunskaperna om hur en bra varningsmärkning skall utformas inte är särskilt väl underbyggda. Mycket mera forskningsarbete måste läggas till grund för hur man på ett effektivt sätt informerar om risker med bl.a. kemiska produkter.

Ett par av de angivna undersökningarna visar att av de olika farosymbolerna är det endast den som betecknar giftighet (dödskallen) som är mer eller mindre allmänt bekant och förstådd.

Avsikten med den redovisade provundersökningen var i första hand att studera hur den totala målpopulationen för varningsmärkning kunde tänkas förhålla sig i fråga om bl.a. kunskap och attityder. Om förstudien hade visat att svaren blev mycket homogena trots att de utvalda företagen/res-

pondenterna med avsikt valts från helt separata grupper, så hade man haft anledning förutsätta att en eventuell kvantitativ mätning endast skulle bekräfta provundersökningens resultat.

Nu visade det sig emellertid att svaren fördelade sig som ett kalejdoskopiskt mönster, där man har anledning att förutsätta att om andra individer hade valts ut så hade ett annat mönster uppstått. Resultatet av provundersökningen var därför att man vet att man "inget vet". Endast en kvalitativ studie kan visa hur det verkligen förhåller sig. Det finns nämligen anledning att misstänka att gruppens kunskaper och attityder till märkningen inte är så genomarbetade som man skulle önska. Det finns helt uppenbart en risk att den genom märkningen förmedlade kunskapen till vissa delar missar målet - och vad värre är -även skapar förvirring.

Eftersom syftet med varningsmärkningsystemet är att ge en adekvat riskuppfattning är det nödvändigt att kvantitativt få belyst var de stora kunskapsbristerna finns.

De alternativ som står till buds för att förbättra informationssystemets effekt är, antingen att öka förståelsen genom riktade specifika kampanjer på de områden där kunskapsbristen är störst, eller att skapa ett helt nytt system. För att få en uppfattning om hur stora kunskapsbristerna är måste man mäta på ett väsentligen större material än det som stått till buds i pilotstudien.

De närmare resultat av studien som redovisas synes bekräfta de ovan nämnda iakttagelserna att det huvudsakligen endast är giftighetssymbolen som uppfattas riktigt av det stora flertalet.

3.3.5 Livsmedelsmärkning

I livsmedelsverkets ovan nämnda rapport om märkning av livsmedel har redovisats några utvärderingar av förekommande märkning. I det följande refereras några resultat härav som kan vara av intresse när det gäller produktmärkning i allmänhet.

Livsmedelsverket i samarbete med sociologiska institutionen i Uppsala

genomförde år 1977 en enkätundersökning av konsumenters attityder till livsmedelsmärkning. Denna visade bl.a. att av de tillfrågade var 55 procent nöjda med och 26 procent inte nöjda med informationen på färdigförpackade livsmedel. De som var missnöjda uppgav ofta att märkningen var svår att förstå. I fråga om tydligheten i märkningen framfördes att informationen ofta var skriven med för liten stil och att märkningen var oöverskådlig.

Hälften av intervjupersonerna höll vidare helt eller delvis med om påståendet att det är för mycket information och att man inte orkar läsa allt. Den uppfattningen var vanligast bland de äldre.

Undersökarna sammanfattade önskemålen från de konsumenter som var missnöjda med märkningen med att dessa vill

- ha ett enhetligt signalsystem
- att märkningsinformationen ska vara mindre omfattande
- att kodmärkningen ska ersättas av klartext
- att förekomsten av tillsatser ska motiveras
- att informationen måste bli tydligare (större stil)
- att datummärkning bör finnas på alla livsmedel.

De tillfrågade fick även lämna förslag till hur konsumenterna skulle kunna informeras om märkningen. Ett förslag som ofta återkom var kort information i TV och radio t ex i program såsom "Anslagstavlan" eller i andra konsumentprogram. Många förslag rörde även information i butikerna från en särskild person eller i form av tryckt informationsmaterial.

I en SIFO-undersökning av konsumentsynpunkter på livsmedelsmärkning, som genomfördes år 1984 på uppdrag av Socialstyrelsen m.fl., presenterades intervjupersonerna bl.a. ett system för jämförelsekvalitet, där tre stjärnor stod för "extra hög kvalitet", två stjärnor för "namnskyddad kvalitet" och en stjärna för "enklare kvalitet". 77 procent av de tillfrågade svarade ja på frågan om de ansåg att detta märkningssystem skulle förenkla deras val av produkt. Det bör dock noteras att intervjuarna inte klargjorde vad man i detta sammanhang menade med kvalitet.

I medvetande om att många yrkesgrupper i sina konsumentkontakter får

erfarenheter av konsumenters behov av märkning och problem härmed har livsmedelsverket anordnat diskussioner med sådana grupper i syfte att ta del av erfarenheterna.

Alla företrädare för olika provkök var eniga om att innehållsdeklarationer ofta ger upphov till problem för konsumenten och att ingredienser måste deklareras på ett lättförståeligt sätt.

Från en grupp av företrädare för miljö- och hälsoskyddskontor framhölls att konsumenten idag har sämre kunskap om livsmedlens sammansättning och därför lättare vilseleds av livsmedelsbeteckningar. Störst problem bedömdes det vara med sådana produkter, som inte regleras av standarder. Enligt gruppens uppfattning bör förbehållna beteckningar användas i de fall sådana finns. För att öka konsumenternas kunskap om vilka produkter, som motsvarar fastställda standarder, ansåg man att symbolmärkning kunde vara värdefull.

I syfte att öka konsumenternas kunskap om märkningen föreslogs information till vidareinformatörer såsom lärare, journalister och butikspersonal samt i radio, TV och butiksvideo: Man föreslog att även personal från miljö- och hälsoskyddskontoren kan delta i detta arbete.

Livsmedelsverket har i rapporten även refererat till en del allmänna konsumentsynpunkter. Konsumenter, som är missnöjda med en vara eller som önskar information om en produkt, vänder sig i första hand till butiken, tillverkaren eller miljö- och hälsoskyddskontoret i kommunen. Vissa konsumenter kontaktar emellertid livsmedelsverket skriftligen eller per telefon. En del av dessa kontakter rör märkningen på livsmedel.

Den vanligaste orsaken till missnöje med märkningen är livsmedelsbeteckningar som man ansett vara vilseledande. Andra konsumentsynpunkter gäller önskemål om mer fullständig redovisning av ingående ingredienser. Dessa synpunkter kommer ofta från personer, som av överkänslighetsskäl eller etiska skäl måste undvika vissa ingredienser. Till livsmedelsverket framförs även önskemål om utvidgade märkningskrav, t ex bättre ursprungsmärkning och uppgifter om vilka bekämpningsmedel som använts vid produktionen av vegetabilier.

3.4 Den västtyska miljömärkningen

3.4.1 Utformning

Allmänt

I Förbundsrepubliken Tyskland tillämpas sedan år 1978 ett system för positiv miljömärkning av produkter. Systemet innebär att vissa produkter förses med ett märke - Förenta Nationernas miljösymbol, den s.k. blå ängeln - som i kombination med en mycket kortfattad text anger för konsumenten att produkten är särskilt "miljövänlig". I en ring runt symbolen anges "miljövänlig eftersom ..." samt huvudmotiveringen för att miljömärket får användas för produkten. Det innebär i detta sammanhang att den är mindre miljöfarlig eller miljöskadlig än andra produkter av samma slag. Kraven för tilldelning av miljömärket för ett visst slag av produkter fastställs för en begränsad tid, i regel tre år. Därefter undersöks om kraven fortfarande tillgodoser syftet med utmärkelsen eller om tekniken har vidareutvecklats. Beroende på hur undersökningen utfaller kan miljömärkningen av produktslaget upphävas, kraven behållas oförändrade eller höjas.

Det västtyska systemet är frivilligt och rätten att använda miljömärket föregås av ett prövningsförfarande som sker i flera olika steg. Flera olika organ medverkar i hanteringen av systemet. Det gäller det västtyska miljövårdsverket (Umweltbundesamt), RAL (institut för produktsäkerhet och märkning), en särskild jury för miljömärkning (Jury Umweltzeichen) samt den delstat där varan tillverkas.

Juryn för miljömärkning har den centrala rollen att ställa upp kraven för att produkter inom olika områden skall få miljömärket. Juryn består av ett tiotal personer. De är oberoende representanter från olika områden av samhällslivet. I juryn ingår bl.a. företrädare för kyrkan, industrin, fackföreningsrörelsen, konsumentorganisationer och miljöorganisationer. Juryn utses av miljöministeriet i Bonn. Representanterna för de fackliga organisationerna och för industrin utses efter förslag från deras centrala organisationer.

Juryn hade inte från början den breda sammansättning den har idag.

Miljöorganisationerna fanns med från starten men det var först för tre år sedan som övriga organisationer kom med. De hade dock tidigare varit engagerade i de expertförhör som RAL anordnade.

För att juryn skall kunna fullgöra sin uppgift medverkar myndigheter, organisationer och institutioner med experter och administrativa resurser. Särskilt viktiga i sammanhanget är miljövårdsverket i Berlin och Institutet för produktsäkerhet och märkning (RAL) i Bonn.

Syften

Syftet med den tyska miljömärkningen är i första hand miljöpolitiskt. Systemet infördes på initiativ av inrikesministern och miljövårdsministern.

När märkningen infördes för drygt tio år sedan var grundtanken att miljövänliga produkter, som annars skulle ha svårt att få genomslag, skulle få en konkurrensfördel genom märkningen. Det skulle påverka utbudet av varor. Förfarandet skulle vara enkelt och snabbt. Märket skulle ge en direkt information till konsumenten vid köptillfället och på det sättet påverka efterfrågan av miljövänliga alternativ.

Medan lagstadgade krav på produkter utformas så att flertalet tillverkare kan uppfylla dem så riktar miljömärkningen in sig på den f n bästa tekniken. En följd av detta blir att märket bara ges till produkter som har en relativt liten marknadsandel. På det sättet, anser man, sätter miljömärkningskraven upp mål för branschen att vidareutveckla sina produkter i miljöhänseende.

Om en tillverkare inom ett produktområde får rätten att miljömärka sina produkter innebär det ett försäljningsargument som sätter tryck på andra tillverkare att skaffa det.

Kriterier för miljövänlighet

Miljömärket kan tilldelas produkter, som i jämförelse med andra som används för samma ändamål, utmärker sig genom att vara speciellt miljövänliga.

Rätten att använda miljömärket bygger på att man som tillverkare uppfyller vissa krav som går utöver de lagstadgade minimikraven. Produkter som kan miljömärkas skall fylla samma funktion som andra jämförbara produkter. Vidare skall de vid en helhetsbedömning av miljöeffekterna (inkl. sparsam råvaruanvändning) utmärka sig för miljövänlighet utan att produktens användbarhet eller säkerhet därför minskar. Konsumenten skall kunna utgå från att de produkter som har miljömärket också uppfyller de vanliga kvalitetskraven.

Utgångspunkten är således att en bred bedömning skall göras av produkternas miljöegenskaper. Men om produkterna inom ett område endast skiljer sig åt genom någon enstaka miljöegenskap, t ex bullerpåverkan, inskränks bedömningen till denna egenskap. Det är också dessa särskilda egenskaper som anges på miljömärket och som därigenom vidarebefordras till konsumenterna.

I det dokument där juryn anger tillståndskriterierna för den i regel också ett resonemang om varför produktområdet är lämpligt för miljömärkning och hur råvaruförbrukning och avfallsfrågor kan påverkas. På miljömärket kan dock endast en eller några få motiveringar anges. Även i de fall då juryn ställer upp flera kriterier blir det därför bara informationen om de mest utmärkande miljöfördelarna som når konsumenten genom märkningen.

Exempel på särskilda egenskaper som kan ge rätten att använda miljömärket: Mindre eller inget innehåll av vissa skadliga ämnen t.ex. bly, kvicksilver, kadmium eller produkter av returpapper eller returplast, varor som kan återanvändas t.ex. returflaskor, produkter som kräver mindre råvaror än andra liknande produkter, varor som är tystare än andra liknande produkter osv.

Exempel på några varuområden med miljömärkning är sprayer utan CFC, emissionssnåla värmepannor, bromsbelägg utan asbest, färger med mindre lösningsmedel än "vanlig" färg, papper av returpapper, rostskyddsmedel med små mängder bly eller krom, bilar med katalysatorrening, snålspolande toaletter, möbler med mindre formaldehyd och tystgående motorgräsklippare.

Förfaranden

För att miljömärkningen skall grundas på en trovärdig bedömning tillämpar man ett noggrant förfarande i flera steg.

1. Förslag om att en produkt skall förses med miljömärket kan komma från vem som helst. Enda kravet är att förslaget skall vara motiverat. I praktiken är det nästan alltid tillverkare och leverantörer som kommer med förslag.

2. Förslagen lämnas in till miljövårdsverket som bearbetar förslagen och tillsammans med sin bedömning lämnar dem vidare till juryn för miljömärkning.

Juryn samlas två gånger om året. Den väljer då bland de föreslagna produktgrupperna ut vilka som skall undersökas närmare. Ett första utkast till vilka krav som skall ställas för miljömärkning av produkterna utarbetas på miljövårdsverket. Institutet för produktsäkerhet och märkning (RAL) inhämtar därefter bedömningar och synpunkter från expertgrupper med bl.a. företrädare för forsking, industri och konsumenter. Därefter går ärendet tillbaka till juryn som slutligt beslutar vilka krav en tillverkare inom den aktuella produktgruppen måste uppfylla för att få använda miljömärket.

Kriterierna fastställs som nämnts i regel för tre år framåt. Efter den perioden görs en undersökning av om kraven bör skärpas mot bakgrund av hur tekniken har utvecklats. Under den löpande treårsperioden kan alla tillverkare, som visar att de uppfyller de uppställda kraven, få tillstånd att använda miljömärket. Giltighetstiden begränsas dock alltid till utgången av den fastställda treårsperioden.

3. Företag som vill använda använda miljömärket för sina produkter ansöker om detta hos RAL. De måste då kunna visa att de klarar de uppställda miljökraven genom testresultat från någon godkänd provningsanstalt.

För att ett företag skall få miljömärket måste den delstat där produkten

tillverkas tillstyrka. Det sker på grundval av en bedömning av att företaget uppfyller de lagstadgade miljökraven vid sin produktion. Delstaten har således vetorätt.

När kraven är uppfyllda tecknar företaget ett avtal med RAL. Företaget betalar dels en engångsavgift f.n. 250 DM, dels en årlig avgift som är baserad på omsättningen av den märkta produkten. Den senare avgiften kan som mest uppgå till 3 300 DM per år om omsättningen överstiger 10 miljoner DM. Därutöver lämnar företaget ett bidrag motsvarande 20 procent av årsavgiften till en fond hos RAL för allmän information om miljömärkningen.

Motiveringen för rätten att använda miljömärket skall som nämnts anges på märket med ett eller ett fåtal ord.

Avgifterna finansierar den hantering av märkningssystemet som ankommer på RAL. De betydande kostnaderna för utformning och fastställande av kriterierna för märkningen bestrids av miljövårdsverket, som också svarar för en stor del av den allmänna informationen om märkningen. Juryn är helt oavlönad och inte ens ersättning för kostnader utgår.

Det tyska miljömärkningssystemet omfattar för närvarande 54 produktgrupper, ca 2 250 produkter och mer än 500 företag med rätt till miljömärkning. Även utländska företag har tillträde till systemet. Drygt 20 sådana har utnyttjat denna möjlighet. Produktgrupperna spänner över ett relativt brett fält.

De huvudgrupper som omfattas är motorfordon och tillbehör, hushålls- och trädgårdsmaskiner, hantverksartiklar, hushålls-, trädgårds- och kontorsvaror.

Fördelningen av märkningen på enskilda produkter är emellertid koncentrerad till ett relativt litet antal produktgrupper. Den största gruppen är färger med nära 600 märkta produkter. Bland de 54 produktgrupperna svarar tio grupper för ca 75 procent av produkterna.

Juryn arbetar successivt igenom de förslag till nya produktområden som

kommer in. F.n. har den en lista på ca 40 områden som väntar på att bli behandlade.

3.4.2 Erfarenheter

Allmänt

De olika intressenterna i det tyska systemet för miljömärkning anger allmänt en grundläggande enighet om att erfarenheterna av systemt i stort sett är positiva och att systemet är ändamålsenligt och utvecklingsbart. Utöver detta finns det dock stora skillnader både i bevekelsegrunderna och i ambitionerna för hur systemet skall utvecklas i framtiden.

Det råder en partipolitisk enighet i Tyskland kring miljömärkningen, åtminstone i den meningen att inget parti vill askaffa den. Någon nämnvärd partipolitisk debatt har inte funnits i frågan de senaste åren. I de fall den tagits upp i Förbundsdagen har det varit genom att regeringen har gjort klarlägganden kring den kritik som förts fram i massmedier och genom organisationer.

De flesta är medvetna om att miljömärkningen bara är ett medel bland andra. Det måste ställas i relation till vad man bedömer möjligt och lämpligt att lagstifta om. Mot bakgrund av uppfattningar om att man i Tyskland har en relativt svag miljölagstiftning har kritiker framhållit att miljömärkningen bara fungerar som ett alibi för att inte göra något annat. Bedömningarna av vilka åtgärder som behövs varierar. I allmänhet finner man dock att det finns plats och behov av en positiv märkning av det slag som den miljömärkningen står för.

Det finns en stor mängd av olika miljömärken i Tyskland, utöver de som finns i Sverige. Det kan gälla märken med texten att produkten skyddar ozonlagret, är fosfatfritt, är miljövänlig och olika märken på pappersvaror som tillverkats av returpapper. Förekomsten av ett officiellt miljömärke har således inte på något avgörande sätt motverkat tillkomsten av andra märken. Det förklaras av att den officiella märkningen genom de förhållandevis tidskrävande förfarandena ännu inte fått tillräcklig spridning. Det är dock bara det officiella märket som är välkänt och som åtnjuter stort

förtroende.

Miljömärket är välkänt bland allmänheten. En undersökning som redovisats av miljöministeriet anger att 80 procent av tyskarna vet vad märket står för. Det finns en utbredd goodwill, men däremot är antalet produktområden och produkter som har miljömärket relativt litet i förhållande till den enorma varumängden. För den som vill handla miljövänligt med märket som utgångspunkt finns därför ofta inte något sådant alternativ tillgängligt.

Särskilt under de senaste åren har miljömärkningen fått stor uppmärksamhet i massmedierna, i miljödebatten och genom att företag som har miljömärkta produkter använt detta som försäljningsargument i sin reklam.

Miljövårdsverket arbetar också mycket aktivt med information i form av broschyrer, video, deltagande på mässor, m.m. Bl.a. har man särskilt informerat dem som svarar för offentlig upphandling och framhållit de fördelar som det innebär att köpa miljömärkta varor.

Även om det i stort sett finns en grundläggande positiv inställning till miljömärkningen i Tyskland så har det inte saknats kritik. Den har förts fram från flera olika håll, framför allt från miljöorganisationer, konsumentorganisationer och tillverkare.

Kritiken har bl.a. riktats mot följande

- Alltför få produkter är miljömärkta

Från konsument- och miljöorganisationer framhåller man att märkningen är alltför begränsad. Bland viktiga områden som saknar miljömärkning nämner man tvättmedel och rengöringsmedel.

- Vissa egenskaper betonas alltför starkt vilket gör märkningen missvisande

Här gäller kritiken grunderna för märkningen. Den skall bygga dels på en bedömning av någon eller några särskilda miljöegenskaper hos produkten, dels på en helhetsbedömning. Kritikerna menar att den förra delen domine-

rar, att märkningen är "endimensionell". Man har hävdat att vissa produkter, som fått använda märkningen p.g.a. en viss egenskap, inte totalt sett är bättre än andra produkter från miljösynpunkt, kanske istället sämre. En sprayburk är t.ex. inte miljövänlig även om den inte har freon som drivgas och en bil är inte miljövänlig även om den har katalysatorrening. Att märket anger att produkten är "miljövänlig" är därför, enligt kritikerna, i många fall missvisande.

- De mest miljövänliga alternativen kan inte få märkning

Eftersom rätten att använda miljömärkningen bara ges till konkurrerande varor inom en produktgrupp, kan t.ex. oljebaserad lackfärg få miljömärket om den innehåller en låg andel lösningsmedel i förhållande till andra lacker. En vattenbaserad dispersionsfärg, som i den konkreta användningssituationen ofta kan vara ett alternativ, innehåller inga lösningsmedel alls. Men den färgen kan inte få något miljömärke, eftersom färgerna inom den kategorin anses vara likvärdiga i miljöhänseende. Kritikerna har menat att det måste vara fel att total avsaknad av miljöfarliga ämnen således inte ger rätt till miljömärkning med nuvarande metoder.

Från industrins sida har det bl.a. sagts att märkningen skulle bygga på ett pekpinnetänkande som passar dåligt i ett marknadsekonomiskt system. Att märkesinnehavaren, som är staten, ger rekommendationer till konsumenterna har ansetts vara ett betänkligt ingrepp i den fria konkurrensen. Man har också från industrins organisationer kritiserat systemet för godtycklighet och brist på insyn i det förfarande som miljömärkningen bygger på.

Det är värt att notera att den kritiska debatten ökat i samband med att miljömärkningen fått starkt genomslag inom området lackfärger. Där har märkningen påverkat marknaden påtagligt och det har också fokuserat debatten kring olika påstådda brister i miljömärkningen.

Syften

Från miljömyndigheterna har framhållits att det förhållandet att syftet bakom miljömärkningen i första hand är miljöpolitiskt och att märkningen bara är ett av flera instrument inte alltid har gått fram. Det har lett till

missförstånd. Man har också hela tiden hävdat att det är fråga om en relativ märkning - fullständigt miljövänliga produkter finns inte.

I den senaste upplagan av miljövårdsverkets skrift om miljömärkningen har man lagt till ett utförligt resonemang om märkningens begränsningar och relativitet. Man framhåller att med hjälp av miljömärket är det varken möjligt att få bilköpare att gå över till cykel eller att över en natt göra miljöpåverkande produkter helt miljöneutrala. Miljömärket visar bara en relativ miljövänlighet.

Det gäller också att använda sig av miljömärkningen på områden där det är meningsfullt. Det skulle t.ex. vara meningslöst att miljömärka cyklar, framhåller man. Alla vet att det är mer miljövänligt att cykla än att använda bil. Cyklar konkurrerar med cyklar och bilar med bilar. Ingen köper en cykel istället för en bil till följd av miljömärket. Däremot kan miljömärket för katalysatorrening vara ett argument vid bilköpet.

I anslutning till att den nyvalda juryn tillträdde i juni 1988 uttalade sig miljöminister Klaus Töpfer om miljömärkningen. Han såg mycket positivt på erfarenheterna av miljömärkningen under den gångna tioårsperioden, som han ansåg hade uppfyllt de miljöpolitiska förväntningarna. Men han framhöll samtidigt att miljömärkningen är ett komplement till andra miljöpolitiska instrument, bl.a. lagstiftning. Det är inte bara antalet produkter som är avgörande för bedömningen av framgången. Genom att märkningen är ett marknadsanpassat miljöpolitiskt instrument stimulerar det konkurrensen om att få fram allt mindre miljöbelastade produkter inom avgränsade marknader.

Miljömärket visar inte hur man från en dag till en annan kan komma fram till ett drömsamhälle där ekologi och konsumtion stämmer överens. Det är i första hand en konkret hjälp till konsumenten vid köpbeslut. Det hjälper till att steg för steg utveckla våra vanliga produkter till att bli mer miljövänliga.

Miljöeffekten är omisskännlig, framhöll han. Som exempel nämnde han att miljömärkningen för lackfärger under de gångna åren har avlastat miljön 40.000 ton lösningsmedel. Även för olje- och gasbrännare kan man på

samma sätt konstatera avsevärt minskade utsläpp av föroreningar.

Samma positiva bedömning av erfarenheterna redovisades när regeringen den 21 juni 1988 svarade på en enkel fråga i Förbundsdagen om bl.a. miljömärkningen. Den statssekreterare som uttalade sig bemötte bl.a. kritiken om att märkningen är för snäv. Han framhöll att miljömärket är att se som ett produktmärke som inom avgränsade marknader informerar om miljöegenskaperna hos en produkt i jämförelse med andra produkter som används för samma ändamål. I det avseendet liknar miljömärkningen andra produkttester som också bara jämför likartade produkter med varandra. Han underströk att det officiella miljömärket är det f.n. enda tecken som bygger på ett formaliserat förfarande med högt ställda krav. Den konsument som köper en miljömärkt produkt kan lita på att han får den miljövänligaste produkten inom produktområdet.

Regeringen har dock under senare tid kunnat konstatera att allt fler företag själva för ut egenhändigt utformade märken på marknaden och då använder påståendet "miljövänlig" utan att detta har prövats av någon oberoende instans.

Frågan ställdes också hur regeringn såg på möjligheten att förse särskilt miljöskadliga produkter med motsatsen till "miljöängeln", dvs en "miljödjävul" med texten "särskilt miljöskadlig" t.ex. för cigaretter eller bilar utan katalysatorrening. Svaret blev att den sortens negativ märkning bara kan bi effektiv genom lagstiftning.

Från myndigheterna har vidare framhållits att man ville få en snabbare process än den som används vid traditionell teknisk normering och kvalitetsmärkning, där förhandlingar mellan olika parter drar ut på tiden. Idén med märket var att med konsensus men i ett enklare system främja särskilt miljövänliga produkter. Informationen genom märket skulle flytta fram positionerna för bra produkter, som annars skulle ha svårt att komma fram på marknaden.

I början visste man inte vilka produkter som var lämpliga för miljömärkning. Då gav man rätten till vissa produkter som nog inte borde haft den.

Det skall vara fråga om konkurrerande produkter. Det skall också gälla områden där man kan uppnå avgörande förbättringar. För tvättmedel finns det fortfarande ingen märkning, eftersom man inte kan säga att det finns en avgörande skillnad mellan olika tvättmedel i miljöhänseende. Det finns det beträffande lacker. Där innebär innehållet av lösningsmedlen avgörande skillnad.

Man måste ta ställning till dessa frågor i varje enskilt fall. För gasuppvärmningsanläggningar är utsläppen av kväveoxid avgörande för miljömärkningen. När kraven från början diskuterades fanns det bara en enda typ av anläggningar som uppfyllde kraven. Men när kraven hade fastställts så kunde hela industrin efter bara ett halvår klara detta.

Miljömärkning lönar sig bara om en väsentligt bättre produkt har mindre än 20 procent av marknaden. När marknadsandelen nått 60-80 procent har märkningen fyllt sin funktion. Då kan man avskaffa den eller skärpa kraven. I fråga om lacker har man skärpt kraven från högst 15 till 10 procent lösningsmedel.

Det väsentliga är således att det finns en avgörande skillnad mellan produkterna i miljöhänseende och att de som har denna avgörande fördel har en liten marknadsandel.

Miljömärkningen skall ge konsumenten en positiv signal. Även om man från miljömyndigheternas sida är noga med att framhålla att det bara är i vissa avseenden som en miljömärkt produkt är bättre än andra, så vill man undvika att märket ges till produkter som är riskabla i något avseende. Man märker i princip inte varor som innehåller farliga ämnen och som är försedda med varningstecken. Miljömärket får inte förekomma tillsammans med dödskallemärket, men i undantagsfall har man beviljat märkning för produkter, t.ex. rostskyddsfärger, som samtidigt har tecknet för brandfarlighet (flamtecknet).

Kriterier för miljömärkning

Det förekommer ofta i debatten i Tyskland att man hävdar att det tyska systemet skulle vara endimensionellt. Inom de berörda myndigheterna

framhåller man att det är en missuppfattning. Man har utförliga krav på många områden och täcker i princip in hela vägen från produktion till avfallshantering. Men man gör i varje enskilt fall en pragmatisk avvägning. Resultatet av prövningsprocessen är märket. Ett par exempel på att man inte bara ser på en parameter är följande. När det gäller gasvärmare har man bl.a. ställt krav på utsläppen och energiförbrukningen. I fråga om lacker är 10 procent lösningsmedel det avgörande kravet, men det finns också en rad andra t.ex. att de inte skall innehålla cancerframkallande ämnen, fungicider, formaldehyd, bly eller krom och att sprayförpackningar inte skall ha freon som drivmedel.

Från samma utgångspunkter för kravställande finns det också exempel på områden där man idag inte kan göra tillräckliga bedömningar. Ett sådant exempel är lågbullrande byggmaskiner. Där finns ännu inga undersökningar för avgaser. Det kanske kommer efter tio år. Då är det fråga om en avvägning om man ska göra något eller avvakta.

Inom myndigheterna anser man att det gäller att använda märkningen så att man praktiskt uppnår vad man vill. Man måste arbeta praktiskt för att uppnå förbättringar redan hos producenterna. Då kan man inte ta med allt, man måste välja områden där man kan få påtagliga resultat.

Även om kritiken har minskat finns det fortfarande de som påstår att kraven inte är tillräckligt stränga och att det redan finns för många märken på marknaden. 500 lacker har märket. Ändå är det bara 10 procent av dem som används av yrkesmännen och 40 procent av privatförbrukarna. Det finns 3.000 - 4.000 lacker. Det finns också kritik mot att man inte tar upp allt.

När det gäller omfattningen av systemet och bredden på kriterierna är det en fråga om att välja system. Det finns en risk för att det går inflation i märkningen. I detta sammanhang har man bl.a. diskuterat olika färger på märkningen för att inrymma fler olika varianter av märkning. Men man har hittills avstått, eftersom målet för det tyska systemet är att förmedla information, inte att ge en varudeklaration.

Men det är också en fråga om resurser. I Tyskland har man bestämt sig för

att lösa vissa bestämda problem som man väljer ut och klarar med nuvarande resurser. Om man har stora resurser kan man göra det bredare.

Man arbetar successivt igenom de förslag till nya produktområden som kommer in. F.n. har man som nämnts en lista på ca 40 olika områden som väntar. Arbetsområdet är således inte alls uttömt. Vissa förslag är inte realistiska och kommer aldrig längre än till förslagsstadiet. Men efersom man bara har två sammanträden i juryn per år och varje område tar ganska lång tid att förbereda i de ansvariga organen så har man en kö av ärenden. Juryn hinner inte behandla mer än 3-4 områden per år.

Man prövar bara det som är meningsfullt. Man har ingen märkning av livsmedel, eftersom man gjort bedömningen att fler tecken skulle irritera. Det skulle i så fall handla om skyddet av jorden och grundvattnet. I hälsofrågor får lagstiftingen ange gränser.

Man har emellertid behandlat formaldehyd i spånplattor även om det i första hand är fråga om en hälsofråga. I fråga om lacker är hälsoaspekterna också ett kriterium.

Inom olika intressentgrupper finns önskemål eller krav på en utvidgning av kriterierna.

Från konsumentorganisationerna är man intresserad av att utvidga kriterierna. Man skulle vilja att hela produktcykeln beaktas och man ställer också krav i den riktningen.

Konsumentorganisationerna anser också att tillgänglig vetenskaplig kunskap måste utnyttjas bättre vid tillståndsgivningen. Ledamöterna i juryn bör därför ha tillgång till kompletterande vetenskaplig fackkunskap när man tar slutlig ställning till kriterierna för miljömärkning inom olika produktområden. Kostnaderna för detta måste bäras av miljövårdsverket.

Konsumentorganisationerna har sammanfattat sina krav på hur kriterierna för miljömärkning bör ändras.

1. Miljömärket får inte användas för produkter som innehåller cancer-

framkallande ämnen eller ämnen som kan leda till missbildningar. Det spelar ingen roll om dessa ämnen reducerats "ner mot noll". Om inte entydiga vetenskapliga belägg kan presenteras för att produkten är ofarlig skall inte miljömärkning beviljas.

2. Giltighetstiden bör kunna varieras. Den bör göras kortare (t.ex. ett år) för produkter där ny kunskap kan ifrågasätta märkningen. För mer oproblematiska produkter kan giltighetstiden sättas till tre år.

3. Dagens praxis som oftast bygger på ett enda kriterium bör vidgas. Ett mer omfattande betraktelsesätt bör tillämpas när man bedömer miljöpåverkan och hälsa. En sådan bedömning bör omfatta miljö- och hälsopåverkan i produktion, användning och när man gör sig av med produkterna. Det underlag som behövs måste producenten tillhandahålla.

4. Vid tillståndsgivningen måste också produktförpackningen omfattas av det föreslagna bredare synsättet.

5. Kriterierna för miljömärkning på olika områden måste mer än hittills innefatta de substitut som är skonsamma mot miljön och orienteras mot den f.n. bästa tekniken. Det är inte bara det som är tillgängligt på marknaden som skall bestämma kravnivån, utan också de tekniska möjligheterna att uppnå ett ekologiskt optimum.

En tillverkare som får tillstånd att använda miljömärket bör också åläggas att ställa ytterligare information till konsumentens förfogande. Ofta handlar det då om innehållsdeklaration. Krav bör också anges för hur märket får användas i reklamsyfte.

Vidare anser man att stickprovskontroller av att tillverkaren uppfyller de ställda kraven bör införas.

Man betonar vidare betydelsen av att de ansvariga myndigheterna ger bättre information om hur miljömärkningen beviljas och vad den betyder.

Inom miljöorganisationerna vill man också utvidga kriterierna för märkningen. Man skulle t.ex. kunna ta hänsyn till att man vid produktionen inte bara uppfyller de lagstadgade kraven utan också har en bättre standard. När det gäller användningen av en produkt vill man t.ex. att det på förpackningen anges, att man inte skall kasta bort t.ex. färgen eller förpackningen, att hälsoaspekterna markeras och att det också särskilt markeras med t.ex. en bock att en viss aspekt är prövad.

Från industrins sida anser man att systemet är endimensionellt och jämför då med de tester som Stiftung Warentest genomför och som är varudeklarationer. Märket måste ges från en sakkunnig och oberoende organisation med ansvar. Prövningen hos RAL kan anses vara mera politiskt än sakligt betonad. Juryn är helt utan ansvar. Det är experterna på miljövårdsverket som styr.

Från industrin framhåller man vidare att stora områden inte omfattas av miljömärkningen. De produkter som miljömärks är närmast "randgrupper".

I ett uttalande från tyska konsumtionsvaruindustrin anser man att det finns betydande brister i förfarandet, t.ex. felaktig sammansättning av de av RAL anlitade expertpanelerna och avsaknad av ansvar hos juryn att ta hänsyn till vad som framkommer. Det finns också möjlighet, framhåller man, för miljömyndigheterna att skärpa kraven även efter juryns beslut. På det sättet utsätts juryn för en okontrollerad påverkan från RAL, miljövårdsverket m.fl.

Det alternativ man förordar är att Stiftung Warentest bör ta över testningen och att man arbetar mera med produktinformation, där även miljöaspekterna tas upp på etiketter och i bruksanvisningar.

De största företagen vill inte använda märket eftersom de anser att deras märke står för kvalitet, även i miljöhänseende. I stor utsträckning är det okända fabrikat som använder miljömärkningen i sin reklam. Lacker är ett undantag där även de stora företagen känt sig tvingade att vara med. Men från en del företag har man hävdat att miljömärkningen inneburit en diskriminering av de vattenbaserade färgerna som är mer miljövänliga än de lackfärger som kan få märkning.

Från bl.a. färgindustrins sida har man framhållit att det tyska systemet med jämförelser inom avgränsade produktgrupper innebär, att det inte finns något motiv för att ta fram produkter som är helt utan skadliga ämnen. Färger helt utan lösningsmedel kommer inte ifråga för märkning. Man menar också att de färger som fått rätt att använda miljömärket alls inte är ofarliga vilket många konsumenter uppfattar. Vidare kommer produktens bruksduglighet i bakgrunden. En mera omfattande kvalitetsbedömning behövs, menar man. Man framhåller också att den nuvarande märkningen är missvisande genom att man kan sälja en i och för sig godkänd produkt i en miljöskadlig förpackning.

En färgtillverkare kräver därför att en "guldängel" införs för produkter som är helt eller nästan helt fria från skadliga ämnen. Kraven för sådan märkning skall också innefatta kvalitetsgradering. För att undvika felmärkningar, som t.ex. skett beträffande aerosollacker, vill man ha en "ekobalansräkning" i matrisform som omfattar

- tillverkningen av råvarorna
- tillverkningen av förpackningen
- användningen av produkten
- hur man hanterar produktavfall
- hur man på ett miljövänligt sätt klarar att bli av med förpackningen.

Förfaranden

Den genomsnittliga tiden som går åt från att juryn fastställt kraven till dess märket finns på produkten ligger på mellan ett och två år. Kortaste tiden har man haft för bilar med katalysatorrening som tog ca nio månader från förslag till färdigt avtal med RAL.

På många områden som behandlats har teknikutvecklingen inte blivit så snabb som man hade trott. Detta tillsammans med att miljövårdsverket och juryn har fått känna av en mycket stor arbetsbörda har medfört, att man börjat fundera över om den treårsperiod som tillstånden gäller inte är för kort. Förlängning till fem år diskuteras.

Problemen i systemet ser man inom RAL främst i den tekniska utvecklingen som ständigt kräver nya typer av experter, jurister och tekniker. Antalet sammanträden ökar. Man har svårt att klara kraven.

På RAL arbetar en person på heltid med miljömärkningen och två, varav en jurist, på halvtid. En växande andel av arbetet går åt till ändringar i avtalen.

Själva prövningsförfarandet vid RAL är självfinansierat. Ganska stora kostnader belastar dock miljövårdsverket. Eftersom det bl.a. inte finns någon oberoende provningsanstalt för färger i Tyskland så har miljövårdsverket fått fungera som sådan. Det tar mycket resurser och bl.a. har man en kemiingenjör som på heltid ägnar sig åt att gå igenom de olika färgrecepten.

De långa handläggningstiderna är ett problem. Med ett märkningsgodkännande som varar i tre år är det viktigt av konkurrensskäl att ansökningarna behandlas snabbt. När man ibland måste gå i flera omgångar mellan miljövårdsverket och RAL kan det vara svårt att klara det på ett bra sätt. Hanteringen måste bygga på att man kan anlita oberoende provningsanstalter för att visa att produkterna uppfyller de ställda kraven.

Behandlingen i juryn och i miljövårdsverket sker under sekretess. Juryn tar inte ställning till annat än vilka krav som skall ställas och behöver därför inte ha tillgång till företagshemligt material. Inom myndigheterna anser man att man måste respektera företagshemligheter. Det är en absolut förutsättning för att man skall kunna arbeta på ett förtroendefullt sätt.

Från miljöorganisationerna har man bl.a. kritiserat att juryn inte får del av recepten till färger som skall märkas.

Inom konsumentorganisationerna anser man att man kan acceptera sekretess med hänsyn till att myndigheternas tjänstemän har en oavhängig ställning. Det skulle vara svårare med en helt privat institution. Helst skulle man emellertid se att juryn fick del av allt underlag och det bör inte innebära något problem om den då skulle åläggas tystnadsplikt.

Från industrins sida vill man ha större offentlighet kring de kriterier som utgör grunden för miljömärkningen. Det räcker inte att företagen känner till dem.

Effekter på marknaden

Genom miljömärkningen har förskjutningar på marknaden till förmån för miljövänliga alternativ som nämnts kunnat iakttagas särskilt inom området färger. Förhållandet att de färger som säljs till enskilda personer numera till 40 procent är miljömärkta har enligt mångas uppfattning varit ett verksamt påtryckningsmedel inom branschen. Utvecklingen i fråga om lackfärgerna har inneburit något av en kedjereaktion. Ett par företag började och när efterfrågan ökade kom de andra efter. Från industrins sida har man hävdat att detta är en process som varit igång sedan 20 år tillbaka och således inte bara är en effekt av miljömärkningen.

Från industrihåll har också pekats på åtskilliga exempel på att man hamnat fel vid miljömärkningen. Man har fått miljömärket för kallavfettningsmedel som var miljövänligt men ändå miljöfarligt. Reklam med anknytning till märkningen förbjöds av en domstol.

Miljömärkning i Sverige och andra länder

I fråga om användning av den tyska miljömärkessymbolen "blå ängeln" för motsvarande märkningssystem i Sverige och andra länder finns delade, men övervägande negativa uppfattningar från tysk sida.

Å ena sidan anses det tveksamt om Sverige bör använda samma märke som Tyskland. Det anförs en rad reservationer och invändningar, som troligen framför allt grundar sig på att man internt i Tyskland skulle kunna få problem med sin egen märkning. Man skulle kunna få problem med den tyska industrin, om man får in importerade produkter som bättre fyller kraven än de egna produkterna. Tyska företag skulle vidare opponera sig om märket används i Sverige, men enligt krav som endast svenska företag kan uppfylla.

För det tyska märket har man fått tillstånd från FN med vissa förbehåll om

hur märket får användas. En användning av det tyska märket utanför Tyskland skulle förstöra det. Märket är tyskt i den meningen att man försett det med en ring med text. Att bara översätta texten till ett annat språk skulle vara missvisande och inte tillräckligt för att ge märket någon legitimitet. Skillnader i grunderna för märkningen skulle skapa missförstånd och andra problem.

Å andra sidan anförs att det inte finns något hinder för att använda märket eftersom att det är ett FN-märke. Schweiz har planer på att använda märket medan Österrike överväger att ta ett annat märke. I Kanada funderar man på att ha ett lönnlöv i märket.

När det gäller utvecklingen av miljömärkning inom EG har man inom de berörda tyska myndigheterna uppfattningen att en europeisk miljömärkning ligger långt borta i tiden. Den modell man har i Tyskland skulle knappast vara lämplig. Jurysystemet, som införts för att få en snabb process, skulle inte kunna behållas i EG-sammanhang. Det är tveksamt om man har tid att fara till Bryssel och förhandla. Då skulle man få skaffa mer personal och andra register. Dessutom är det så att miljömärket ännu inte är något köpargument i många andra länder. Tiden är inte mogen för ett europeiskt märke.

Varje land borde utveckla sin egen miljömärkning, men efter någorlunda lika grundprinciper. Då kan man använda erfarenheter mellan de olika länderna och man kan uppnå hävstångseffekter. Om man t.e.x i Sverige på ett område lyckas sätta upp kriterier som går längre än i Tyskland, så är det något man kan hänvisa till i Tyskland som exempel på hur man kan komma vidare. Det kan också finnas områden, där man mellan länderna kan använda sig av varandras kriterier och de förarbeten som ligger bakom.

Från industriförbundets sida anser man att en parallell harmonisering skulle vara önskvärd i de länder som nu överväger att införa miljömärkning.

3.5 Förslag om miljömärkning i Norge

I Norge har Forbrukerrådet utarbetat förslag till miljömärkning i Norge. Ett första förslag presenterades i en rapport 1988-07-07 Miljömerking i

Norge, Forslag till modell og organisering. Rapporten har senare omarbetats. I oktober förelåg en femte version med titeln Miljömerking - fordeler og ulemper, Dröfting av innhold or organisering i Norge. Den ligger till grund för en utredning av frågan i en arbetsgrupp inom Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Arbetsgruppen avses kunna lägga fram ett förslag till årsskiftet 1988/1989.

I rapporten förordas införande av ett miljömärkningssystem i Norge. De motiv och syften som anförs härför är i allt väsentligt desamma som gäller för det tyska systemet. Det gäller också till stor del om verksamhetsformerna.

Allmänt

På grundval av en diskussion av fördelar och nackdelar med att tillskapa ett miljömärkningssystem inom statsförvaltningen eller i en fristående organisation övervägs utformningen av en särskild märkningsorganisation som skulle kunna vara en stiftelse.

Fördelar med anslutning till statsförvaltnignen skulle bl.a. vara att där finns en organisation med etablerade ansvarsförhållanden och kontakter med aktuella fackorgan. Nackdelar skulle främst vara svårigheter att erhålla erforderliga resurser inom förvaltningen.

En stiftelse med en styrelse som kan bedriva verksamheten på non-profit-basis skulle innebära klara fördelar. De skulle bl.a. ligga i en liten organisation med kort väg mellan avgörande och utförande, flexibilitet av personal m.m. En ny organisation för miljömärkning som inte har haft andra uppgifter tidigare skulle också vara helt opåverkad i förhållande till producenter, leverantörer, konsumenter och andra.

Organisation

En stiftelse skulle kunna ha ett råd med företrädare för de många olika intressenterna i miljömärkningen. Den skulle också kunna ha en styrelse motsvarande styrelsen i ett aktiebolag, som skulle bedriva stiftelsens verksamhet på non-profit-basis.

Oberoende av organisationsformen bör miljömärkningssystemet ha en anknytning i statsförvaltningen. Flera skäl talar för att det bör ske genom Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Ett skäl är att departementet genom Forbrukerrådet, Statens institut for forbruksforskning og Forbrukerombudet har uppgifter och internationella kontakter som kan underlätta genomförandet av miljömärkningen. Departemetet har också ansvar för statlig upphandling och förutsätts inom kort komma att få ta ställning till frågan om en miljöinriktad upphandlingspraxis. Miljömärkningen skulle ge underlag för en sådan praxis, som samtidigt skulle ha positiva effekter för miljömärkningssystemet.

Kriterier för miljömärkning

Allmänt framhålls att kriterierna för miljömärkningen bör ta hänsyn till förhållandena i hela produktcykeln - tillverkningsprocesser, användning och avfallshantering. Om detta erbjuder svårigheter för vissa produktslag bör dessa inte tas med i märkningssystemet.

Kriterierna för olika produktgrupper skall kunna variera i utformning och detaljeringsgrad. För vissa produkter kan det vara lätt att kräva frånvaro av vissa ämnen, för andra kan det endast gå att ange gränsvärden. Så långt som möjligt bör kriterierna också innefatta resursförbrukning vid framställning och användning. Kriterierna måste också ta hänsyn till de krav som ställs på produkternas användbarhet och säkerhet. De bör också så långt som möjligt ta hänsyn till resursförbrukningen vid framställning och användning av produkterna. Ett generellt krav bör också vara att märkta produkter inte är belastade med olämpliga förhållanden i produktionsprocessen, t.ex. produktion i tredje världen under förhållanden som skulle varit olagliga i Norge.

Det bör vidare beaktas att kriterierna inte sätts så att de kan verka hämmande på produktutvecklingen. En för högt satt gräns för mängden av ett skadligt ämne i en produkt kan verka återhållande på insatserna för att finna alternativa miljövänliga ämnen i produkten eller att utveckla en annan produkt med samma funktion.

Miljömärkning av en produkt skall endast medges för ett bestämt antal (2-

3) är på grund av att märkningssystemet skall verka produktutvecklande och att kunskaperna om bl.a. miljöskador hela tiden utvecklas.

Förfaranden

Märkningsorganet skall själv kunna sätta upp kriterier för miljömärkning av olika produkter, men vem som helst skall kunna föreslå miljömärkning av produktslag eller enskila produkter. Det enda kravet på förslagen skall vara att de är motiverade. Det är svårt att i förväg ange krav på motiveringarnas innehåll och omfattning. Detta kan eventuellt utvecklas senare.

I behandlingen av frågor om miljömärkning är det viktigt att skilja mellan förslag om miljömärkning av produkter, för vilka märkning inte tidigare skett och kriterier måste sättas upp, och ansökan om märkning av viss angiven produkt.

Förslag om märkning skulle kunna beredas för en eventuell styrelse för märkningsorganet av ett sekretariat, som efter behov konsulterar utomstående fackexpertis. Förslaget bör utformas enligt en mall för märkningskriterier. Efter en första behandling i styrelsen sänds förslaget ut på tre veckors remiss för inhämtande av synpunkter från bl.a. olika organisationer och förvaltningsorgan. Vid en andra behandling tar styrelsen slutlig ställning till förslaget.

Syftet med remissen är inte endast att klarlägga fackmässiga invändningar, utan också att få kännedom om de senaste nyheterna på marknaden. Skälet för det senare är att få visshet om att den för märkning föreslagna produkten verkligen skiljer sig positivt från andra jämförbara produkter.

När kriterierna är antagna kan producenter och importörer ansöka om märkning av enskilda produkter. Miljömärkningen är då möjlig för alla produkter som uppfyller kriterierna.

Ansökan om miljömärkning av en produkt kan snabbt behandlas när det finns fastställda kriterier och den sökande kan dokumentera att produkten uppfyller kriterierna. En godkänd institution bör svara för dokumentationen. Eventuellt kan märkningsorganet behöva föranstalta om provning

av produkten. Sökanden står då för kostnaderna härför.

Kostnader för märkningsrättigheter

För finansiering av märkningssystemet föreslås motsvarande ordning som i det tyska systemet men med korrigering för det norska kostnadsläget.

Utformning av miljömärket

För utformningen av miljömärket föreslås en kopiering av det tyska märket, "den blå ängeln". Till stöd härför åberopas helt entydiga uppfattningar inom olika berörda branscher. Motivet är att det tyska märkningssystemet är ledande inom EG och med all sannolikhet kommer att utvecklas vidare för hela EG. Danmarks medlemskap i EG och betydelsen av en nordisk harmonisering av miljömärkningen styrker ytterligare märkesvalet. Med hänsyn till de andra nordiska ländernas intresse av att anpassa sig till EG:s inre marknad bör det inte vara något problem att använda det tyska märket i hela Norden. Om Norge börjar använda det bör de andra nordiska länderna knappast ha något emot att följa efter.

3.6 Utveckling av miljömärkning i Norden

De nordiska konsumentministrarna beslutade vid ett möte i mars 1988 att utreda möjligheterna till en frivillig nordisk miljömärkning av produkter. Som en följd härav har i Norge och Sverige påbörjats nationella utredningar i frågan för att redovisas vid årsskiftet 1988/1989. Därutöver har frågan diskuterats i Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor och under denna i Utskottet för varor och tjänster. Under utskottet har igångsatts projektet Samrådsforum för miljömärkning med syfte att få till stånd samråd för nordisk harmonisering av principer för miljömärkningen. Samrådsforumet består av en representant för varje land. Den norska representanten är sekreterare/projektledare.

Projektet skall utgöra ett forum för genomförandet av miljömärkning i alla de nordiska länderna genom att följa och påverka de nationella utredningsarbetena i Norge och Sverige. Som led häri skall det vidare granska och värdera principerna för det existerande västtyska miljömärkningssystemet

och följa utvecklingen inom EG. Frågor som skall behandlas är bl.a. principer för urval av produkter som kan märkas, märkningssymbolens utformning och uppbyggnad av beslutande organ.

Projektet disponerar 190.000 danska kronor för verksamhet under år 1989. Därutöver har det erhållit medel för ett möte och viss utredningsverksamhet under år 1988.

Den norska utredningen har behandlats i det föregående (avsnitt 3.5).

I Finland har miljöministeriet och handels- och industriministeriet uppdragit åt Forskningscentralen för hemhushållnings- och konsumentfrågor att företa en kartläggning av det tyska märkningssystemet och i andra länder förekommande system för, eller utredningar om, miljömärkning av produkter. Kartläggningen skall redovisas i mars 1989 för att läggas till grund för fortsatta överväganden och ställningstaganden till miljömärkning av produkter i Finland.

I Danmark behandlas ett förslag till ny miljölag. Enligt detta skall det vara möjligt att miljömärka produkter och att tillsätta en nämnd för hantering av ett märkningssystem.

Den danska miljöstyrelsen har också aktualiserat frågan om miljömärkning av produkter som skulle handhas av en eller flera särskilda nämnder. Den danska varufaktanämnden (Dansk Varefakta Naevn) har också tagit upp frågan, bl.a. med hänvisning till att uppgifter med miljöanknytning i vissa fall redan ingår i nämndens varudeklarationer. Nämnden har också hos den Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor föreslagit att ett projekt om miljömärkning påbörjas. Projektet skulle bl.a. syfta till att skapa en enhetlig terminologi och beskrivning av områden där det är förhållandevis enkelt att ange miljövänliga produkter.

Trots intresset för miljömärkning i Danmark och möjligheterna att införa sådan är det för närvarande svårt att förutse utvecklingen, som också i ett större sammanhang måste anpassas till utvecklingen på detta område inom EG.

3.7 Utveckling av miljömärkning inom EG

Inom EG-kommissionen pågår en begränsad förberedande utredning om miljömärkning. Det är nu inte möjligt att bedöma vad den kan leda till. Utvecklingen av ett eventuellt generellt märkningssystem torde dock få ses på förhållandevis lång sikt.

3.8 Miljömärkning i andra länder

3.8.1 Kanada

Under en internationell miljökonferens i Toronto i juni 1988 tillkännagav premiärministern och miljöministern att ett "program för miljövänliga produkter" (The Environmentally Friendly Product/EFP/Program) skulle införas i Kanada. Det skulle huvudsakligen komma till uttryck i ett märkningssystem som skulle börja tillämpas i januari 1989. För att det skulle få en snabb start skulle regeringen stödja det både ekonomiskt och administrativt genom den federala miljömyndigheten (Environment Canada). Systemet skall i övrigt finansieras genom avgifter från de företag som får märkningsrättigheten. Det antas kunna bli ekonomiskt självbärande i mars 1990.

Miljömärkningssystemet har närmare utvecklats under hösten 1988. Det bygger på samma principer som det västtyska systemet. Bland produkter som kan komma att omfattas av märkningen har angetts sådana som är energisnåla, återanvända eller återanvändningsbara, biologiskt nedbrytbara och sådana som inte skadar ozonlagret. Produkterna måste förutom att uppfylla kravet på miljövänlighet vara likvärdiga med jämförbara produkter i användbarhet och säkerhet.

I miljömärkningen samverkar i första hand tre olika organ. De är en rådgivande grupp (Advisory Panel), standardiseringsorganisationen (the Canadian Standards Association/CSA) som handhar frågor om teknik och provning, och ett sekretariat som tills vidare inryms i standardiseringsorganisationen. De tre organen avses på sikt handha märkningen fristående från såväl regeringen som näringslivet. Under uppbyggnaden av systemet skall miljömyndigheten dock vid behov ge den rådgivande gruppen stöd och råd.

Den rådgivande gruppen skall bestå av 14 ledamöter som representerar olika samhällssektorer och delar av landet. De tillsätts av miljöministern för en period av två år med möjlighet till förlängning. Gruppen avses hålla minst två, till en början fyra, endagssammanträden under en tolvmånadersperiod.

Standardiseringsorganisationen (CSA) skall vara det oberoende organet för provning och verifiering av produktslag och produkter. Den ingår också avtal om märkning av godkända produkter.

Sekretariatet skall svara för de administrativa uppgifterna för den rådgivande gruppen.

Den rådgivande gruppen har getts frihet att själv utforma miljömärkningssystemet. Sannolikt kommer den att till största delen följa miljömyndighetens rekommendationer till procedur. Denna innebär i huvudsak följande.

1. Förlsag till produktslag som bör omfattas av märkningen kan inlämnas av såväl företag och organisationer som privatpersoner.

2. De produktslag som föreslås bli omfattade granskas och utvärderas av den rådgivande gruppen. På grundval härav väljer den ut lämpliga produktslag och föreslår även vilka kriterier som skall gälla för tilldelning av märket. Kriterierna kan omfatta en eller flera miljöparametrar.

3. Den rådgivande gruppens förslag utsätts för en offentlig granskning, som handhas av standardiseringsorganisationen. Denna förutsätts höra alla organisationer och industrigrupperingar m.m. som berörs av förslagen, eller av andra skäl kan förväntas ha synpunkter på dem.

4. Slutligt godkännande av produktslag och kriterier beslutas av den rådgivande gruppen, för efterföljande publicering i "Canada Gazette, part 1".

5. Ansökningar om märkning av produkter inlämnas till standardise-

ringsorganisationen. Denna prövar om produkterna överensstämmer med fastställda kriterier. Kostnaderna härför betalas av de ansökande företagen. För godkända produkter ingår standardiseringsorganisationen avtal med företagen på normalt tre år.

6. För finansiering av märkningssystemet i övrigt betalar företagen årliga avgifter i förhållande till försäljningen av märkta produkter.

7. Avtal om godkännande av produkter offentliggörs genom sekretariatets försorg.

Den kortaste tiden från förslag till publicering av beslut om produktslag och kriterier (pkt 1-4 ovan) beräknas bli 6 månader. Om den rådgivande gruppen inledningsvis beslutar att dra fördel av vissa kravspecifikationer som utarbetats inom det tyska miljömärkningssystemet, kan eventuellt en förkortad handläggningstid förväntas. Ett produktslag som antas bli föremål för inledande utvärdering är "klorfria pappersprodukter".

Den rådgivande gruppen för miljömärkningssystemet är, som tidigare nämnts, fristående och oberoende av myndighets- och industriintressen. Valda specifikationer rörande produktslag och kriterier skall emellertid tillkännages under den kanadensiska miljöskyddslagen. Miljömärkningssystemet kommer därför att kvarstå under överinseende av miljömyndigheten.

Det miljömärke som har valts efter en landsomfattande telefonomröstning består av tre duvor sammanfogade så att de bildar ett stiliserat lönnlöv. De tre duvorna symboliserar de tre samhällssektorerna konsumenterna, industrin och regeringen, som måste samverka för en bättre miljö.

3.8.2 Österrike

I det österrikiska miljöministeriet förbereds en förordning om miljömärkning av produkter efter förebild av det västtyska systemet. Arbetet inriktas på att förordningen skall kunna antas under våren 1989.

Den åsyftade miljömärkningen skulle i stort innebära att landets miljömyndighet (Umweltbundesamt) fastställer riktlinjer för miljömärkning. Ansök-

ningen om märkning av produkter prövas av "föreningen för konsumentinformation" (Verein für Konsumenteninformation). Produkter som härvid godkänns får rätt till märkning under två år. Därefter erfordras ny ansökan. Avgifter kommer att utgå i förhållande till försäljningsvolymerna.

4 ÖVERVÄGANDEN

4.1 Allmänt

Miljömedvetandet i samhället har under en följd av år ökat snabbt. Det har bl.a. kommit till uttryck i att konsumenterna av skilda slag av produkter i växande omfattning fäster avseende vid produkternas "miljövänlighet" i olika hänseenden och efterfrågar vägledning i sitt val av produkter. Tillverkare och leverantörer i övrigt av konsumentprodukter har i linje med de allmänna strävandena att skydda miljön och för att möta konsumenternas efterfrågan i varierande omfattning anpassat utformning och framställning av sina produkter för att de skall bli mera "miljövänliga". I marknadsföringen av olika produkter har begreppet "miljövänlighet" blivit ett argument. Det kommer till uttryck i texter och inte minst i olika slag av symboler i annonser och på produkterna eller deras förpackningar.

Den angivna utvecklingen kan iakttagas inte bara i Sverige utan även i många andra länder.

De miljöpolitiska strävandena nationellt och internationellt bygger väsentligen på allmänt reglerande och styrande insatser för skydd av miljön. Det kan gälla minskad användning eller spridning av miljöfarliga ämnen och dämpad förbrukning av naturresurser. För att insatserna skall nå största möjliga effekt måste de vara allmänt tillämpliga och tvingande. Detta förutsätter i regel att de bygger på lagstiftning, som kan avse bl.a. förbud, kontrollåtgärder, uppgiftsskyldighet, miljöavgifter och föreskrifter om hantering av farliga ämnen, avfall m.m. Lagstiftning är en omfattande och långsiktig process. Därför kan det vara lämpligt att komplettera den med upplysning och informationsinsatser av olika slag för att öka det allmänna miljömedvetandet och att ta till vara detta på ett positivt sätt.

I olika sammanhang och bl.a. i propositionen 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 1990-talet har pekats på den stora betydelse som de enskilda medborgarnas vardagliga handlande kan ha för att genom många små insatser bidra i arbetet för en bättre miljö. Samtidigt kan konstateras att det hos allmänheten finns en betydande beredskap härför. Även bland tillverkare och leverantörer av olika produkter finns med mer eller mindre direkt koppling

härtill strävanden att vidga förutsättningarna för sådana breda insatser för en bättre miljö.

Mot den skisserade bakgrunden framstår en frivillig miljömärkning av produkter som ett ändamålsenligt medel att vägleda konsumenterna i deras efterfrågan på "miljövänliga" produkter, att öka deras miljömedvetande och därmed beredskap till insatser för en bättre miljö, och att genom utnyttjande av marknadskrafterna påverka utvecklingen och utbudet av "miljövänliga" produkter. Miljömärkning enligt i princip de former, som har utvecklats i Tyskland och övervägs i Norge och de övriga nordiska länderna och i flera andra länder, erbjuder enkla och relativt sett föga resurskrävande förfaranden, som fortlöpande snabbt kan anpassas till skiftande förutsättningar. Miljömärkningen har därigenom ett försteg framför i och för sig mera kraftfulla insatser för miljöskydd som kan åstadkommas genom lagstiftning. Den måste dock alltid ses som ett komplement och stöd för andra offentliga och enskilda insatser för en bättre miljö.

För att den frivilliga miljömärkningen med framgång skall kunna tillgodose de avsedda syftena och ge ett verksamt bidrag till miljöskyddet måste den nå en betydande spridning och åtnjuta allmänt förtroende.

Mot den ökande användningen av miljöargument i marknadsföringen av skilda produkter i form av olika slag av symboler m.m. kan anföras, att den ger en splittrad bild som i längden kan bli mera förvirrande än vägledande för konsumenterna. En väsentlig brist är i många fall att det är oklart hur ingående och omfattande de bedömningar är som läggs till grund för att ange en produkt som "miljövänlig". Detta talar för införande av ett mera enhetligt system för miljömärkning som bygger på öppet redovisade och kända kriterier för bedömningen av "miljövänlighet". Det är också väsentligt för konsumenternas tilltro till systemet att kriterier för märkning kan utarbetas av ett oberoende organ som är skilt från direkta producent- och leverantörsintressen. Det framstår också som olämpligt att koppla samman ett system för "miljömärkning" med syftet att mera generellt ge ekonomiskt bidrag - "sponsring" - till en organisation att användas för andra ändamål. Syftet med "miljömärkning" bör vara att oberoende från alla ekonomiska intressen ge konsumenterna en enkel vägledning vid valet av produkter.

Mot frivillig miljömärkning av produkter har vidare anförts att den kan innebära "orättvisa" i jämförelser mellan olika produkter och vara allmänt vilseledande. Till detta kan framhållas att för varje form av åberopande av miljöargument genom märkning eller på annat sätt i marknadsföringen av produkter är marknadsföringslagen (1975:1418) och dess bestämmelser om otillbörlig marknadsföring (2 §), information (3 §) och produktsäkerhet (4 §) tillämpliga. Användning av miljömärken och de kriterier som ligger till grund härför kan således bli föremål för prövning av marknadsdomstolen. Tillkomsten av ett enhetligt system för miljömärkning med öppen redovisning av tillämpade kriterier härför bör ge möjligheter till större "rättvisa" och säkrare bedömningar i användningen av miljöargument i marknadsföringen än en ohämmad utveckling av en mångfald olika enskilda märkningssystem o.d.

4.2 Kriterier för miljömärkning

Utgångspunkter för utformning av kriterier för miljömärkning av produkter måste vara dennas grundläggande syften och kännetecken. Dessa är som tidigare angetts i korthet

- att främja efterfrågan på miljövänliga produkter genom tillvaratagande och spridning av miljömedvetande hos konsumenterna av olika produkter.

- att härigenom främja utbudet av miljövänliga produkter, bl.a. genom utveckling av miljövänlig teknik, och

- att bidra till att de miljöpolitiska målen uppnås, dvs främst att begränsa användning och spridning av miljöskadliga ämnen och bevara natur och naturresurser

Miljömärkningen skall utgöra en premiering av "miljövänliga" produkter framför andra motsvarande produkter, och av åtgärder för framtagning och hantering av sådana produkter. Den är till sin karaktär relativ och avser att framhålla produkter, förfaranden och verksamheter som är mera "miljövänliga" än andra som tjänar samma ändamål. Med utnyttjande av konkurrensförhållandena på marknaden för olika produkter skall märkning-

en bidra till att främja utvecklingen mot ett "miljövänligare" eller kanske mera riktigt ett "mindre miljöskadligt" samhälle.

Miljömärkningens konsumentinriktade syfte är att ge miljömedvetna konsumenter goda valmöjligheter vid anskaffningen av olika produkter. Vid produktvalet kan dock miljöegenskapen endast bli en av flera faktorer som tas upp till bedömning. "Normala" faktorer som en produkts ändamålsenlighet, användbarhet, säkerhet, kvalitet och pris måste och kommer givetvis alltid att ha väsentlig betydelse för produktvalet.

Ur miljöskyddssynpunkt skall miljömärkning av produkter ses som ett komplement till andra insatser för att tillgodose de miljöpolitiska målen. De mest angelägna och betydande insatserna får förutsättas ske genom lagstiftning och därpå grundade generellt verkande åtgärder för reglering av miljöskadlig verksamhet genom förbud mot användning av vissa ämnen, begränsning av utsläpp av föroreningar, fredande av naturområden, föreskrifter om särskild hantering av vissa ämnen och produkter m.m. Dessa insatser har i väsentlig mån en absolut och tvingande karaktär.

Den relativa karaktären av miljömärkning av produkter kommer till uttryck i flera olika avseenden.

Begreppet "miljövänligt" är som ovan antytts i sig relativt. I absolut betydelse får "miljövänligt" anses betyda något som har positiv eller i varje fall neutral påverkan på miljön. I strikt tolkning innebär det en mycket långtgående begränsning i fråga om ämnen, verksamheter m.m. som förekommer i ett samhälle. I den betydelse som "miljövänligt" allmänt används i t.ex. den allmänna samhällsdebatten och kommersiell reklam m.m. är innebörden vanligen relativ. Det står då närmast för "mindre miljöskadligt" o.d. Det kan ifrågasättas om begreppet i fråga om miljömärkning bör ersättas med den angivna betydelsen "mindre miljöskadlig", "miljöskonande" eller "miljöskonsam" o.d. Några tolkningar av bestämmelserna i marknadsföringslagens 2 § om otillbörlig marknadsföring, som gjorts av konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen på 1970-talet antyder att uttrycket "miljövänlig" eller liknande i detta sammanhang bör anses ha den ovan angivna betydelsen av positiv eller neutral påverkan på miljön.

En ansökan från KO till marknadsdomstolen år 1974 gällde en dryckesförpackning av en ny plast som skulle brytas ner snabbare i naturen än andra plastmaterial. Reklamen påstod att förpackningen var miljövänlig. KO ansåg att det inte fanns fog för detta påstående och väckte därför talan i marknadsdomstolen med stöd av 2 § marknadsföringslagen. Ansökan drogs tillbaka sedan företaget utfäst sig att modifiera påståendena i marknadsföringen, även om det bestred att påståendet att förpackningen var miljövänlig skulle vara ovederhäftigt.

I sin ansökan hävdade KO bl.a. att användandet av ordet miljövänlig och liknande uttryck i reklam för viss produkt får antas vara ägnat att ge konsumenter i allmänhet intryck av att användandet av produkten har fördelar i förhållande till den yttre miljön. Argumentering av nämnda slag är i vart fall ägnad att framkalla föreställningen att produkten inte har negativ inverkan på miljön.

Två likartade fall prövades av marknadsdomstolen på talan av KO åren 1973 och 1974. Det ena fallet gällde marknadsföring av köksavfallskvarnar. Domstolen förbjöd bl.a. användningen av påståendet att avfallskvarnen inte bidrog till nedsmutsningen av sjöar och vattendrag. Det var alltför kategoriskt och onyanserat för att uppfylla marknadsföringslagens krav på vederhäftighet. I det andra fallet förbjöd marknadsdomstolen en marknadsförare av kallavfettningsmedel att i marknadsföringen använda beteckning där ordet miljö ingår. Utredningen i ärendet visade att produkten vid utsläpp i vattendrag gav viss giftverkan på fisk och användningen av ordet miljö i produktnamnet var därför vilseledande.

Liknande synpunkter har framförts av forbrukerombudet i Norge. Denne har i fråga om användning av uttrycket "miljövänlig" i marknadsföring intagit följande ståndpunkt. Den som använder "miljövänlig" fristående måste kunna dokumentera att den produkt som avses inte har någon negativ inverkan på miljön. Uttrycket "miljövänlig" ensamt godtas inte, om det i verkligheten rör sig om "mindre miljöskadligt". Om uttrycken "miljövänlig" eller "mindre miljöskadlig" används i sammanhang, där det klart framgår vad som menas med dem, t.ex. för jämförelse med mera miljöskadliga produkter, anser forbrukerombudet att användningen knappast kommer i konflikt med marknadsföringslagens bestämmelser. Den i forbrukerrådets

förslag till miljömärkning av produkter i Norge angivna beteckningen "Miljövennlig fordi ..." överensstämmer enligt forbrukerombudet med denna uppfattning. Det framgår klart varför en produkt kan få märket. Märket visar de positiva egenskaper och framhäver de produkter som är minst farliga inom en grupp. Produkterna värderas enligt fastställda kriterier, som tar hänsyn till effekterna av deras produktion, distribution, användning och egenskaper som avfall.

I Förbundsrepubliken Tyskland har också förekommit ifrågasättande och kritik mot användning av uttrycket "miljövänlig" i märkningen. Som en följd härav har man med början under sommaren 1988 ändrat märket så att "miljövänlig" har ersatts med det neutrala uttrycket "miljömärke". Ändringen har inte ansetts ha någon betydelse eftersom märket redan är så väl känt.

För att undvika sådana tolkningssvårigheter och konflikter med bestämmelserna om otillbörlig marknadsföring som belyses av de angivna ställningstagandena, torde det vara lämpligt att i ett svenskt system för miljömärkning av produkter undvika uttrycket "miljövänlig". I stället bör man endast använda beteckningen "miljömärke" tillsammans med en förklarande text, t.ex. "ej klorblekt", "återvinningsbar". Samtidigt bör det i den allmänna informationen om miljömärket framhållas, att produkter som bär märket är "miljöskonsamma" i den meningen att de i jämförelse med andra motsvarande produkter är fördelaktigare för miljön.

I anslutning till frågan om innebörden av uttrycket "miljövänlig" kan diskuteras vad som i samband med miljömärkning skall anses innefattas i "miljön". Frågor som skulle kunna ställas är om den miljöpåverkan som avses utöver naturmiljön även skall innefatta arbetsmiljö och människors hälsa. Det finns ingen anledning att här göra någon snäv avgränsning, eftersom det finns uppenbara samband mellan naturmiljö, arbetsmiljö och människors hälsa, som svårligen på ett meningsfullt sätt kan särskiljas. Störningar i naturmiljön påverkar människors hälsa fysiskt och psykiskt. Sambanden mellan arbetsmiljö och hälsa är uppenbara. Ett av de övergripande miljöpolitiska målen är att trygga rätten till en livsvänlig miljö. Häri ingår såväl arbetsmiljön som hälsan. I miljövårdslagstiftningen utgör "hälsa och miljö" vanligen ett sammanhållet begrepp.

I den markering av "miljövänlighet" hos en produkt som förekommer i det tyska miljömärkningssystemet och i olika enskilda miljömärkningar o.d. framhålls i regel någon bestämd enstaka miljöegenskap. Det kan gälla något av de led som ingår i en produktcykel-framställning (t.ex. klorblekning av papper), användning (t.ex. avgasutsläpp från bilar och buller från motorgräsklippare) och slutligt omhändertagande (t.ex. returförpackningar).

Detta sätt att markera miljövänlighet anger ingenting om en produkts samlade miljöpåverkan. Goda miljöegenskaper i ett led av produktcykeln kan vara kombinerade med mycket dåliga i ett annat led, förbättrade egenskaper i ett led kan vinnas genom försämrade i ett annat led. I den mån som en produkt har bättre miljöegenskaper än jämförbara produkter i ett led av produktcykeln, och dess egenskaper i andra led inte är sämre än hos de jämförbara produkterna, kan det vara motiverat att den premieras även om miljöegenskaperna i de icke premierade leden i och för sig är dåliga. I ett samlat perspektiv bidrar den dock ändå till större "miljövänlighet".

Miljömärkningens i detta avseende relativa karaktär -markering av viss bättre miljöegenskap hos en produkt i förhållande till mer eller mindre helt jämförbara produkter - innebär, att den information och vägledning i miljöhänseende som ges om skilda produkter blir begränsad, sett i ett helhetsperspektiv. En produkt i en viss grupp av jämförda produkter, som vid en helhetsbedömning framstår som mera miljöskadlig än en produkt i en annan produktgrupp, kan få miljömärkning, medan den senare inte kan få det, eftersom den vid jämförelsen inom sin särskilda grupp av direkt jämförbara produkter inte framstår som mera "miljövänlig". Beroende av hur produktgrupperna avgränsas kan detta bli fallet även om produkterna är mer eller mindre utbytbara i vissa avseenden. (Jfr förhållandena i det tyska märkningssystemet, där lackfärger med låg halt av lösningsmedel kan få miljömärkning medan vattenbaserade dispersionsfärger inte kan få det.) Under förutsättning att relationerna i fråga om konsumtion av produkterna i de båda grupperna är oförändrade kan miljömärkningen ändå bidra till minskade miljöskador genom förskjutning av konsumtionen inom gruppen med de mera miljöskadliga produkterna. Om märkningen däremot leder till en ökning av konsumtionen av den miljömärkta produkten på bekostnad av

konsumtionen av produkterna inom gruppen av de mindre miljöskadliga produkterna, kan miljöpåverkan i ett helhetsperspektiv bli negativ.

Detta belyser att kriterierna för miljömärkning bör utformas så att helhetsperspektivet i fråga om miljöegenskaper hos olika produkter kan beaktas.

I ett svenskt miljömärkningssystem bör man därför ta hänsyn till alla faktorer i en produktcykel. En enstaka god miljöegenskap hos en produkt bör inte framhållas utan att man undersöker andra miljöpåverkande förhållanden, som hänger samman med hela produktcykeln - produktens framställning, användning och slutliga omhändertagande.

Kriterierna för miljömärkningen bör alltså utformas så långt som möjligt utifrån ett helhetsperspektiv. En produkt som får miljömärke skall inte kunna vara fördelaktigare för miljön ur en aspekt, men samtidigt vara så ofördelaktig ur andra aspekter, att man kan ifrågasätta den totala betydelsen för miljön.

En annan fråga är hur dessa bedömningar skall kunna redovisas för konsumenterna på ett enkelt sätt. Själva syftet med miljömärkningen är att man med en enkel symbol i kombination med en kortfattad text skall kunna ge konsumenterna en vägledning i deras val av produkter. Mot den bakgrunden kan det vara en nackdel att ha en alltför omfattande information om vilka kriterier som gällt vid bedömningen. Erfarenheterna från det tyska systemet på den här punkten visar emellertid att miljömärkningen ibland har kommit att missförstås. Man har trott att endast den aspekt som redovisas på märket har prövats, trots att man i flera fall har haft en allsidigare bedömning.

Mot den här bakgrunden kan det i ett svenskt system vara lämpligt att när det är relevant dels redovisa flera aspekter, dels tillhandahålla en mera utförlig information på annat sätt än genom själva miljömärket på produkten. Det senare kan ske genom att särskilda miljömärkningsblad kan rekvireras från leverantörer och/eller det organ som godkänner märkningen. På miljömärkningsbladen kan lämnas utförligare information om vilka kriterier och bedömningar som ligger till grund för märkningen av ett

produktslag. Denna information kan förmodas ha särskilt intresse för bl.a. särskilt miljöintresserade konsumenter, konsumentvägledare samt företagare och anställda inom handeln.

Utgångspunkten att kriterierna för miljömärkning bör utformas från ett helhetsperspektiv innebär dock inte att man bör belysa olika miljöpåverkande faktorer i en produktcykel i form av graderade skalor eller liknande. En sammanvägning av sådana faktorer skulle kräva för mycket av det stora flertalet konsumenter. En risk härmed skulle också kunna vara att miljöinformationen i sig av många skulle uppfattas som en kvalitetsmarkering utan att vara det. Erfarenheterna från VDN-märkningen stöder båda dessa antaganden.

I detta sammanhang kan det även vara lämpligt att behandla s.k. miljövarudeklarationer som diskuterats i olika sammanhang, bl.a. i naturvårdsverkets i juni 1988 framlagda rapport "Avfallet och miljön". Den idéskiss som presenteras i rapporten är att leverantörer skulle vara skyldiga att ange i en miljövarudeklaration t.ex. vilka komponenter av betydelse för miljön som en produkt innehåller, samt lämna en beskrivning av tillverkningsförhållandena. Denna idéskiss synes främst böra diskuteras som en miljövägledning för dem som yrkesmässigt har att hantera olika produkter och det avfall som de ger upphov till. Miljövarudeklarationen i denna form har en absolut innebörd. Det talar för att den bör vara allmänt tillämplig för vissa produkter med betydande miljöpåverkan och av tvingande karaktär.

I den allmänna debatten har också ibland framförts idéer om en s.k. neutral miljövarudeklaration, som ger en allsidig belysning av en produkts miljöpåverkan.

Det blir även här ytterst fråga om en absolut värdering av olika produkters miljöegenskaper i någon form av miljöbalansredovisning i kombination med en traditionell varudeklaration. Insatserna för framtagning härav, liksom redovisningen av resultatet skulle bli mycket omfattande. Redovisningen skulle knappast kunna fogas till den enskilda produkten på något praktiskt hanterbart sätt. Modellen förutsätter att normer för "miljövänlighet", som är allmängiltiga för alla slag av produkter, kan fastställas.

En väsentlig skillnad mellan en s.k. miljövarudeklaration enligt denna modell och den enklare miljömärkningen är att bedömningen inte skall begränsas till att produkten är mera "miljövänlig" än jämförbara produkter. Deklarationen förutsätts vara absolut till sin karaktär och avse jämförelser mellan alla slag av produkter. Kraven på allsidiga bedömningsunderlag förutsätter så omfattande forskning och andra insatser, att det inte kan vara realistiskt att tillgodose dem under överskådlig tid. Med långtgående krav på fullständig redovisning av olika produkters miljöegenskaper skulle syftet med ett förhållandevis lätthanterligt system för miljömärkning med stor spridning förfelas. De i och för sig begränsade bidrag till en bättre miljö som ett sådant system kan ge skulle inte erhållas.

Miljövarudeklarationer enligt någon av de ovan diskuterade modellerna innebär betydande ingrepp i enskildas affärsförhållanden, genom att produkters sammansättning och tillverkningssätt förutsätts redovisas offentligt. De måste därför bygga på lagstiftning. När det gäller miljövarudeklarationer grundade på lagstiftning måste beaktas att de internationellt kan komma att bedömas utgöra tekniska handelshinder.

Utveckling av ett system för miljövarudeklarationer kräver således omfattande och tidskrävande utredningar och överväganden om och ställningstaganden till frågor om inhämtande och sammanställning av kunskaper och komplicerade avvägningar. Det bör ske i särskild ordning. På längre sikt kan det dock inte uteslutas att ett miljömärkningssystem kan kompletteras med ett system för miljövarudeklarationer. Det sistnämnda systemet skulle då begränsas till vissa varor och produkter av stor betydelse för miljön ur t.ex. avfallssynpunkt. Det torde vara alltför tidskrävande och omfattande för att kunna tillämpas på många skilda slag av produkter och tjäna som vägledning för de stora konsumentgrupperna.

De angivna förhållandena innebär att om ett ur såväl konsument- som miljöskyddssynpunkt önskvärt system för "miljömärkta" produkter skall kunna införas och få nämnvärd omfattning under den närmaste framtiden måste det bli av det enklare relativa slaget. Det blir nödvändigt att begränsa kriterierna för miljömärkning till förhållanden, som på rådande kunskapsnivå kan säkert beläggas, och att acceptera vissa ofullständigheter i kriterierna och framför allt, att de kan behöva kompletteras och ändras

mer eller mindre fortlöpande med hänsyn till utvecklingen av kunskaper och teknik. Ytterligare ett skäl härför är den fortlöpande snabba tillkomsten av nya ämnen och produkter.

I den premiering som den relativa märkningen bygger på ligger, att det är fråga om en egenskap som mer eller mindre unikt skiljer en produkt från andra jämförbara sådana. Om och när egenskapen blir mera allmänt förekommande har premieringen förlorat sitt berättigande. Den normala tekniska utvecklingen i detta avseende kan av olika anledningar gå fort. Införande av märkning för ett produktslag i kombination med konkurrensförhållandena på en marknad kan, och avses ju också, påskynda denna utveckling. Detta innebär också att kriterierna för märkningen av ett produktslag kan behöva fortlöpande skärpas eller upphöra att tillämpas efter ganska kort tid.

Ur konsumentsynpunkt är det väsentligt att införande av en miljöegenskap som premieras hos en produkt inte på ett för konsumenten dolt sätt leder till avsevärda försämringar i de faktorer, som i övrigt påverkar produktvalet och gäller sådant som produktens ändamålsenlighet, användbarhet, säkerhet och kvalitet. I kriterierna för miljömärkning måste detta beaktas, så att inte premiering sker av produkter som i angivna avseenden avviker negativt från vad som gäller för jämförbara produkter. Märkning av sådana produkter bör inte kunna medges i annat fall än att den kombineras med någon form av varuupplysning, som anger produktens begränsningar o.d. i förhållande till andra jämförbara produkter.

4.3 Inriktning av ett system för miljömärkning

4.3.1 Avgränsningar och samband

Miljömärkning kan i princip tillämpas för alla slag av produkter, där det på marknaden finns konkurrerande jämförbara produkter. Genom märkningens relativa karaktär är ju det grundläggande kriteriet för denna att någon eller några av produkterna på ett avgörande sätt är mindre belastande för miljön. För skilda slag av produkter kan dock märkningen vara mer eller mindre angelägen eller lämplig. Av betydelse för bedömning härav är sådant som förekomsten av annan obligatorisk eller frivillig märkning,

marknadens storlek och produkternas absoluta miljöfarlighet.

För att uppnå största möjliga effekt i fråga om minskning av belastningen på miljön bör man i första hand sträva efter att inrikta valet av produktslag för märkning mot sådana som har förhållandevis stor inverkan på miljön och samtidigt förekommer i avsevärd mängd genom stor användning och bred konsumtion.

Vid införandet av ett system för miljömärkning kan det också finnas praktiska skäl för att prioritera vissa slag av produkter för att snabbt ge systemet större omfattning och göra det känt. Det kan då gälla produkter för vilka det redan finns "miljövänliga" alternativ och/eller det är "lätt" att fastställa kriterier för "miljövänlighet".

Obligatorisk i lag reglerad produktmärkning med miljöanknytning förekommer främst i fråga om kemiska produkter och livsmedel. I första hand är det här hälsoaspekten som avses.

Olika frivilliga märkningar av "miljövänliga" produkter eller andra former för allmänt angivande av att produkter är "miljövänliga" förekommer i betydande och växande omfattning. Huvudsakligen gäller det produkter där det på senare tid har utvecklats "miljövänliga" alternativ enligt relativt enkelt formulerade kriterier, såsom icke klorblekt papper, batterier som inte innehåller kvicksilver samt fettsnåla och fiberrika livsmedel.

Ett slag av produkter med stor användning och bred konsumtion som har rönt särskild uppmärksamhet i miljödebatten är förpackningar.

Kemiska produkter

I Sverige regleras märkning av kemiska produkter ingående i lag och därtill anknutna författningar. Tillverkare och importörer av produkterna skall klassificera dessa efter art och grad av farlighet. Klassificeringen avgör vilken märkning (symbol, varningstext, skyddsanvisningar) en produkt skall åsättas.

Det svenska klassificerings- och märkningssystemet är i allt väsentligt

detsamma som EG:s system. De övriga nordiska länderna har likartade system. Systemen omfattar huvudsakligen ännu endast kemikaliers hälsofarliga egenskaper och inte deras miljöfarliga sådana.

Den viktigaste skillnaden mellan märkningssystemen i Sverige och EG är att de svenska reglerna går längre ned på farlighetsskalan när ett ämne/en produkt inte längre bedöms som hälsofarlig. I Sverige finns därför en farlighetskategori "Måttligt farliga produkter" som saknas inom EG.

I Sverige finns för vissa varor (produkt som innehåller eller behandlats med kemisk produkt) krav på märkning med avseende på miljöfarlighet. Detta gäller vissa batterier som innehåller kadmium, samt varor som innehåller PCB. Vidare finns särskilda regler för märkning av bekämpningsmedel. De utgår från reglerna för klassificering och märkning av allmänna kemikalier, men har påbyggnader bl a i fråga om miljöfarliga egenskaper.

Den nya kunskap som kommit fram om kemikaliers hälsofarliga egenskaper har medfört behov av att utveckla märkningen. Den har efterhand kommit att omfatta allt fler kemikalier. Enligt aktuella uppgifter från kemikalieinspektionens produktregister är ungefär hälften av de kemiska produkter som används i Sverige bedömda som hälsofarliga.

Behovet av att utveckla produktmärkningen till fler produkter och fler egenskaper har varit särskilt angeläget från arbetsmiljösynpunkt. På arbetsplatserna utsätts människor för kemikalier både oftare och under längre tid än vid kemikaliehantering i hemmen. Antalet kemiska produkter som hanteras är större och farligheten högre. Därför blir också behovet av skydd mot exponering större i den yrkesmässiga hanteringen.

Det har efterhand visat sig att behovet av information om kemikaliers egenskaper och om hanterings- och skyddsanvisningar för den yrkesmässiga hanteringen inte kan täckas genom enbart produktmärkning. Därför har det utvecklats andra former för överföring av sådan information, främst i form av s k varuinformationsblad. Dessa ger förutom utförligare information om hälsofarliga egenskaper samt om hanterings- och skyddsanvisningar också uypplysning om åtgärder vid förgiftningar och spill samt biologiska och fysikalisk-kemiska data.

Den svenska kemikalielagstiftningen innebär en ansvarsfördelning mellan olika hanteringsled, där huvudansvaret för att kemiska produkter är tillräckligt utredda och bedömda med avseende på hälso- och miljöfarlighet ligger på dem som för ut produkterna på marknaden, dvs på tillverkare och importörer. Dessa har också ansvar för att genom märkning eller på annat sätt överlämna den information om egenskaper samt om hanterings- och skyddsåtgärder som behövs för en säker hantering. Den som använder produkter har ansvar för att utifrån denna information ordna med en säker hantering.

Såväl tillverkare och importörer som användare av kemiska produkter har ansvar för att välja så ofarliga produkter som möjligt. Detta har uppmärksammats av utredningen om de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen i betänkandet (SOU 1988:44) Kontroll av kemiska produkter och varor. Denna utredning konstaterar att bland de försiktighetsmått, som ankommer på den som hanterar en kemisk produkt, ingår åtgärder enligt den s.k. substitutionsregeln. Det följer av förarbetena till lagen om kemiska produkter, även om det inte uttryckligen anges i denna. Substitutionsregeln innbär att en kemisk produkt skall bytas mot en mindre farlig om hanteraren ändå uppnår ändamålet med användningen.

Tillämpning av substitutionsregeln är enligt den uppfattning som utredningen om kemikaliekontrollen framför en grundläggande skyldighet för användaren. Regelns tillämpning är emellertid enligt företagna intervjuer oklar. Den har därför inte avsedd genomslagskraft. Av detta skäl kan det vara av stort värde om regeln uttryckligen anges i lagen. Utredningen föreslår därför också bl.a. att substitutionsprincipens tillämpning åter utredes i syfte att finna en lagregel, som underlättar utformning av tillämpningsföreskrifter, samt att kemikaliekontrollen inriktas så att regelsystemet, finansieringssättet och kemikalieinspektionens insatser läggs upp så att företagen i ökad utsräckning på eget initiativ byter produkter, minskar volymer samt gör undersökningar.

Den enda produktgrupp under kemikalielagstiftningen som f.n. förhandsgranskas av myndighet är bekämpningsmedel. Ett bekämpningsmedel får inte importeras, överlåtas eller användas utan att vara godkänt av kemikalieinspektionen. Prövningsförfarandet är mycket resurskrävande och detta

är också skälet till varför inte fler kemiska produkter är föremål för förhandsgranskning.

Kemikalieinspektionen har emellertid lagt förslag till ett system för förhandsanmälan för nya kemiska ämnen. Förslaget innebär att den som avser tillverka eller importera ett nytt ämne skall låta utföra vissa undersökningar om ämnets hälso- och miljöfarlighet och redovisa dessa och sin egen bedömning av ämnet för kemikalieinspektionen. Förfarandet resulterar inte i ett godkännande som för bekämpningsmedel, men ger inspektionen möjlighet att bedöma behovet av eventuella restriktioner (inkl förbud) innan ämnet förs ut i användning.

Den nuvarande svenska produktmärkningen beaktar, med undantag för bekämpningsmedel, enbart kemikaliers hälsofarlighet. Lagen ställer emellertid krav på märkning även med avseende på miljöfarlighet. Arbete pågår f n på kemikalieinspektionen med att ta fram bestämmelser om klassificering och märkning av kemiska produkter med avseende på miljöfarlighet enligt samma grundprinciper som gäller i fråga om hälsofarlighet. Som ett första steg utarbetas vetenskapliga kriterier och lämpliga testmetoder för bedömning av kemiska ämnens och produkters miljöfarlighet. Allt sker i nordiskt samarbete och i kontakt med EG, som också utvecklar kriterier samt regler för klassificering och märkning. Svenska bestämmelser om märkning med avseende på miljöfarlighet väntas bli klara om ett par år. Redan under 1989 beräknas en vägledande förteckning över miljöfarliga ämnen publiceras.

Märkningen av kemiska produkter tenderar allt mer att få karaktär av neutral varuinformation. Lagen om kemiska produkter ger också kemikalieinspektionen möjlighet att föreskriva om produktinformation för alla kemiska produkter. Redan nu lämnar dock många tillverkare och importörer frivilligt varuinformationsblad även för produkter som bedömts som inte hälsofarliga. En fortsatt utveckling av systemen för produktinformation (märkning, varuinformationsblad) mot neutrala informationssystem (med visst varningsinslag) är sannolik.

Märkningen av kemiska produkter är, som framgår av det anförda, ingående reglerad genom författningar och under fortlöpande utveckling genom

insatser från kemikalieinspektionen. Utvecklingen mot ökade inslag av produktinformation verkar i samma riktning som system för miljömärkning och miljövarudeklaration. Enligt den s.k. substitutionsregeln har den som hanterar kemiska produkter laglig skyldighet att vidtaga åtgärder av det slag som avses kunna premieras genom miljömärkning.

Under dessa förhållanden kan det ifrågasättas om det är lämpligt, att för kemiska produkter införa ett parallellt och kompletterande system för miljömärkning. Även vid en långtgående samordning skulle det kunna medföra dubbelarbete. Framför allt skulle det kunna skapa förvirring, om en produkt samtidigt med varningsmärke och skyddsinformation också bär ett miljömärke. Kemiska produkter bör inte systematiskt uteslutas från miljömärkning, men de anförda synpunkterna bör beaktas vid utformningen av kriterier för märkningen och meddelandet av rättigheter till märkning. Normalt bör miljömärkning endast kunna ske av produkter som i lagens mening inte är hälso- och miljöfarliga och möjligen sådana som hänförs till kategorin "Måttligt farliga produkter".

Livsmedel

Märkning av framför allt färdigförpackade livsmedel regleras ingående i lag och därtill anknutna författningar. Märkningen har karaktären av varudeklaration och produktinformation och innebär redovisning av flera olika uppgifter om livsmedlet. Den syftar huvudsakligen till att ge konsumenterna vägledning till en från hälso- och näringssynpunkt lämplig kost, anvisning om livsmedlens hantering och underlag för olika varors prisförhållanden.

Under senare år har förekommit olika strävanden att förenkla märkningen. Härvid har även olika former av symbolmärkning övervägts och prövats, såväl genom utredningar och beslut i statens livsmedelsverk som genom praktiska försök i flera landsting och olika åtgärder i den enskilda livsmedelshandeln.

På uppdrag av regeringen har livsmedelsverket utvärderat nuvarande märkning av livsmedel och föreslagit ändringar härav i syfte att förbättra konsumenternas möjligheter att välja livsmedel. Resultatet har i mars 1988

redovisats i rapporten (SLV rapport 1988:3) Bättre märkning av livsmedel. I rapporten berörs även symbolmärkning. Där anförs bl.a. följande uppgifter och synpunkter.

Näringsvärdesdeklarationer är svårförståeliga för de flesta konsumenter. För att kunna förstå denna märkning och med ledning härav sätta samman en näringsriktig kost, fordras viss kunskap i näringslära. Många försök har därför gjorts att försöka förenkla informationen om näringsinnehållet i text eller i grafisk form.

I ett pågående försök, det s.k. Norsjöprojektet, som inleddes i april 1987 symbolmärks vissa livsmedel som innehåller antingen låg fetthalt eller hög kostfiberhalt. Principen för symbolmärkningen är att livsmedel som uppfyller vissa uppställda normer för låg fetthalt eller hög kostfiberhalt får förses med en symbol, en röd hjärtformad symbol. Andra produkter, som inte uppfyller dessa normer eller som inte omfattas av märkningssystemet, kommer att sakna symbolen. De använda normerna har fastställts av projektets ledningsgrupp efter samråd med livsmedelsverket.

I rapporten framhålls att symbolmärkning av livsmedel med syfte att underlätta för konsumenten att välja näringsmässigt bra livsmedel är ett märkningssystem som väsentligt avviker från traditionell märkning. En sådan märkning kan självfallet inte ersätta de obligatoriska märkningsuppgifterna, eftersom den endast ger en liten del av den nödvändiga informationen om livsmedlet. En kompletterande märkning med symbol kan dock vara värdefull, eftersom den på ett mer iögonenfallande sätt än annan märkning informerar konsumenten om livsmedlets värde från näringssynpunkt. En förutsättning för detta är emellertid att systemet för symbolmärkning är enkelt och därmed lättförståeligt. Ett enkelt symbolmärkningssystem kan emellertid bara informera om innehållet av något enstaka av flera näringsämnen, i första hand det ämne som från näringssynpunkt är väsentligast. Följdaktligen måste ett sådant märkningssystem bli en kompromiss mellan konsumentens behov av lättförståelig information och fullständig information om näringsvärdet.

Med hänsyn till att Norsjöprojektet endast hade pågått en kort tid och någon utvärdering av erfarenheterna ännu inte förelåg ansåg sig livsme-

delsverket inte i rapporten kunna ta ställning till symbolmärkningen. Verket avsåg att på nytt behandla frågan när ett bättre underlag hade kommit fram.

I oktober 1988 konstaterade livsmedelsverket att olika symboler allt oftare används för att hjälpa konsumenterna att hitta "nyttigare" livsmedel. Små hjärtan och gröna etiketter får en snabb spridning i butikerna. Efter diskussion av pågående aktiviteter i fråga om symbolmärkning av livsmedel ansåg verkets styrelse att

- symboler kan hjälpa konsumenten att hitta magra och fiberrika livsmedel som bör ingå i en balanserad kost,
- det behövs klara och enhetliga regler för hur symboler får användas, vilket är viktigt för både konsumenter, producenter och handel,
- om själva förpackningen skall märkas med symbol, är det önskvärt att en och samma symbol används.

Livsmedelsverket avsåg därför att under hösten utarbeta regler för användningen av symboler, som kan användas vid marknadsföringen av fettsnåla och fiberrika livsmedel.

Verket har därefter i november 1988 fastställt regler och normer för märkning av mjölk och mjölkprodukter, ost, matfett, spannmål och spannmålsprodukter. Man fortsätter med att ta fram normer också för bl.a. glass och köttprodukter. I det fortsatta arbetet ingår också att utforma någon lämplig enhetlig symbol för märkningen.

De regler i övrigt som skall gälla för märkningen är bl.a. följande. Märkningen är frivillig men när den används bör den finnas både på själva varan och på hyllkanten. För att använda symbolen krävs tillstånd av livsmedelsverket.

Med hänsyn till den förekommande omfattande regleringen av märkningen av livsmedel och utvecklingen av en enhetlig symbolmärkning av vissa

livsmedel är det tveksamt om sådana även bör omfattas av en allmän miljömärkning. Detta gäller även med hänsyn till att den förekommande och förutsedda märkningen huvudsakligen avser hälsoaspekter. Å andra sidan skulle detta kunna ge utrymme för en miljömärkning som tar hänsyn till olika miljöfrämjande åtgärder för minskad användning av bekämpningsmedel i odling o.d. I första hand synes dock sådana lämpligen böra åstadkommas genom andra miljövårdsinsatser i form av förbud, miljöavgifter o.d.

Beskrivningen av livsmedelsmärkningen visar att miljömärkning kan vara mindre relevant inom livsmedelsområdet än inom andra produktområden. I vissa avseenden skulle ytterligare en form av märkning av livsmedel snarare kunna verka förvirrande än vägledande för konsumenterna. I enstaka fall skulle emellertid en positiv miljömärkning vara av värde även inom detta område. Det finns därför inte anledning att generellt undanta livsmedelsområdet från miljömärkning. Det får emellertid förutsättas att angivna aspekter medför en restriktiv användning av miljömärkning inom detta område.

Förpackningar

För miljömärkning av sådana produkter som utgörs av förpackningar kan några särskilda förhållanden behöva beaktas.

Ur konsumenternas synpunkt är förpackningar produkter som till stor del jämförelsevis direkt skall tas om hand som avfall. I hushållsavfallet upptar förpackningar en betydande andel - i vikt ca 25 procent och i volym mellan 40 och 50 procent. Detta torde vara en förklaring till att förpackningar och material har fått förhållandevis stort utrymme i den allmänna miljödebatten. Det innebär också att förpackningarnas miljöegenskaper har stora förutsättningar att uppmärksammas av konsumenterna.

Utvecklingen av system för återanvändning och återvinning av produkter och material har kommit långt i första hand när det gäller dryckesförpackningar - returflaskor och aluminiumburkar - men även vissa transportförpackningar av wellpapp och papp, trä, plast och metall. Transportförpackningarna berör dock vanligen inte konsumenterna direkt.

Ett beteende som beaktar miljöaspekten är således till stor del etablerat på förpackningsområdet. Det kan tänkas underlätta utvecklingen av återvinningssystem o.d. även i fråga om andra slag av förpackningar. De torde dock till stor del behöva bygga på något system för sortering och separering av hushållsavfall.

För att underlätta bl.a. separering och hantering av avfall pågår inom det nordiska samarbetet på standardiseringsområdet ett arbete för klassificering av symboler för miljöskydd. Det bedrivs av en standardiseringsgrupp (INSTA C5-2) som med stöd från Nordisk Industrifond arbetar inom området konsumtionsvarudistribution. Gruppen började sin verksamhet år 1984 med målet att utarbeta viss grundläggande standard för transportförpackningar inom konsumtionsvaruområdet. Detta arbete avslutades under våren 1988. Man inriktade sig då på konsumentförpackningens roll i distributionen. Ett delprojekt är därvid standardiserade symboler för miljöegenskaper.

Syftet med standardiseringsarbetet är att skapa ett enhetligt system med symboler för märkning av förpackningar som ger anvisningar om returtagning, recirkulering och hushållens källsortering. I arbetet har uppmärksammats att ett system med sådan miljöanknuten märkning av förpackningar tillämpas i Schweiz och är under utveckling i Västtyskland. Målet för arbetet i standardiseringsgruppen är att ta fram en nordisk standard som ansluter till internationellt antagna symboler eller symboler som antagits av betydande europeiska länder och således har utsikt att etableras internationellt.

Den avsedda märkningen är av neutralt eller negativt slag. Den skall genom en kombination av en symbol (piktogram) och text ge upplysningar om t.ex. miljöfarlighet, omhändertagande som riskavfall, brännbart eller komposterbart avfall och återtagning för återanvändning eller återvinning.

Inom förpackningsbranschen och dess organisationer har man tagit initiativet till att i viss anslutning till standardiseringsarbetet utveckla ett system för symbolmärkning av förpackningar som är återvinningsbara eller problemfria vid energiåtervinning i förbränningsanläggningar.

En teknisk fråga när det gäller miljömärkning av förpackningar är att märkning avseende förpackningen skall kunna särskiljas från märkning av dess innehåll, vilken i många fall lämpligen bör göras på förpackningen. Detta bör dock i regel kunna ske genom den förklarande text som måste förutsättas ingå i eller komplettera miljömärket.

Med den uppmärksamhet som förpackningar har rönt i miljödebatten och den betydelse som de har i hanteringen av hushållsavfall har deras miljöegenskaper särskild aktualitet för konsumenterna. Förutsättningarna bör därför vara goda för att miljömärkning inom detta område skall fylla sitt ändamål. Någon allmän särbehandling av förpackningar i detta sammanhang är inte motiverad. I de fall där mer eller mindre heltäckande retursystem för återanvändning eller återvinning finns utvecklade är det dock tveksamt om miljömärkning har någon uppgift att fylla. I den mån arbetet med utformningen av andra miljöanknutna märkningar leder till att sådana kommer till användning bör det inte innebära något hinder för miljömärkning. Med hänsyn till att den avsedda neutrala och negativa märkningen i första hand har andra syften än den positiva miljömärkningen bör de två märkningssystemen kunna existera tillsammans och komplettera varandra.

4.3.2 Förhållanden till andra märkningssystem

Märkningssystem i Sverige

I det närmast föregående avsnittet har behandlats hur ett miljömärkningssystem bör förhålla sig till de obligatoriska märkningarna av kemiska produkter och livsmedel och till ett eventuellt kommande frivilligt system för miljöanknuten märkning av förpackningar. Det har därvid konstaterats att de obligatoriska märkningssystemen i och för sig inte bör utesluta miljömärkning. Sådan bör dock tillämpas mer eller mindre restriktivt. När det gäller en eventuell neutral eller negativ märkning av förpackningar bör den väl kunna kombineras med en positiv miljömärkning.

För övriga förekommande obligatoriska märkningar gäller att de huvudsakligen är av neutral karaktär och syftar till att ange att en produkt har vissa angivna egenskaper är godkänd för viss användning o.d. Hinder eller

tveksamhet för att kombinera dessa märkningar med miljömärkning föreligger inte.

Ett nytt allmänt och frivilligt system för miljömärkning av skilda slag av produkter kommer att direkt konkurrera med de olika former av angivande av miljöegenskaper genom märken och texter som tillämpas av enskilda näringsidkare eller sammanslutningar av sådana. Eftersom den nya märkningen förutsätts vara frivillig liksom övriga märkningar o.d. och inte vara en statlig angelägenhet blir de olika märkningarna likställda i rättsligt hänseende. Användningen av dem kan alla bli föremål för prövning enligt marknadsföringslagen (1975:1418) och konkurrenslagen (1982:729).

Miljömärkning i andra nordiska länder

I det nordiska samarbetet eftersträvas som tidigare (avsnitt 3.6) redovisats en harmonisering av principer för miljömärkning.

Inom ramen för det igångsatta nordiska projektet Samrådsforum för miljömärkning har gjorts en avstämning mellan de pågående norska och svenska utredningarna. I anslutning härtill har man kommit fram till de samstämmiga uppfattningarna att en harmonisering på nuvarande stadium bör avse grundsatserna eller "huvudramarna" för i första hand de märkningssystem som utreds i Sverige och Norge. Det gäller då sådant som att de normer som fastställs bör så långt som möjligt avse en helhetsbedömning av en produktcykel, att anläggningar och förfaranden för provning i ett nordiskt land bör godkännas även i de övriga, att finansieringsprinciperna bör vara samma, att ett fortlöpande utbyte av information och samråd i bl.a. frågor om utformning av normer och kriterier för märkning bör ske. I fråga om den närmare utformningen av kriterier kan dock vissa skillnader vara motiverade mellan ländena på grund av att förutsättningarna skiljer sig. Ett exempel härpå är olika lagstiftning om fosfater i Norge och Sverige.

Projektet Samrådsforum för miljömärkning bör behållas tills vidare. Projektgruppen bör dock kompletteras med företrädare för miljöskyddsintressena.

Miljömärkning i andra länder och inom EG

I det föregående (avsnitt 3.4) har lämnats en omfattande redogörelse för den västtyska miljömärkningen. Därutöver (avsnitt 3.6) har lämnats en kort beskrivning av den miljömärkning som börjar tillämpas i Kanada i januari 1989. Det har också berörts att förberedelser pågår för införande av miljömärkning i Österrike. I båda fallen är det fråga om efterbildningar av den tyska märkningen. I fråga om utvecklingen inom EG har konstaterats att ett begränsat utredningsarbete av förberedande karaktär pågår.

Även för utvecklingen av eventuell miljömärkning i Sverige och Norge är det naturligt att den tyska märkningen tas som förebild även om skillnader i förutsättningar mellan länderna kan motivera olikheter i miljömärkningssystemens utformning i olika avseenden.

Genom den ställning som den tyska miljömärkningen sålunda intar sker i praktiken en viss faktisk harmonisering av märkningen i olika länder. Det ger förutsättningar för utbyte och tillvaratagande av erfarenheter. Med beaktande av skilda förutsättningar och krav bör t.ex. en svensk miljömärkning till större eller mindre del kunna tillämpa kriterier som gäller i det tyska systemet.

Vad som i dessa sammanhang kan vara önskvärt att åstadkomma är en gemensam ram för miljömärkningens huvudprinciper. Detta kan underlätta samarbetet mellan olika länder, samt innebära fördelar för företag som arbetar i flera länder. Det är däremot tveksamt om det inom överskådlig tid är önskvärt eller ens möjligt att eftersträva en detaljerad harmonisering av kriterier och bedömningsgrunder. Förhållandena i olika länder skiljer sig avsevärt när det gäller lagstiftning, konkurrensförhållanden och förekomsten av miljötekniska innovationer. Mot den bakgrunden kan strävanden att harmonisera kriterier m.m. i detalj bli så tidsödande att mycket av miljömärkningens flexibilitet går förlorad.

I stället för en detaljerad formell harmonisering bör man eftersträva ett långtgående informellt samarbete angående kriterierna för miljömärkning. Detta är motiverat ur såväl effektivitets- som kostnadssynpunkt.

Miljömärkning av produkter kan förväntas komma att spridas spontant till allt flera länder, vilket ökar utrymmet för ett informellt samarbete mellan länderna. I detta perspektiv torde det vara en fördel om Sverige är ett av de länder som tidigt vinner erfarenheter av ett märkningssystem och kan sprida dessa informellt till andra länder.

Tekniskt handelshinder

En fråga i samband med utvecklingen av skilda system för miljömärkning i olika länder är om märkningen kan uppfattas som tekniskt handelshinder.

Under förutsättning att märkningen är frivillig och inte grundas på bindande regler (författning), samt är öppen för såväl inhemska som importerade produkter och att den tillämpas på ett icke diskriminerande sätt bör det inte kunna anföras att ett miljömärkningssystem utgör ett oberättigat tekniskt handelshinder enligt GATT-överenskommelsen om tekniska handelshinder.

När det gäller harmonisering av skilda förhållanden inom EG och till där gällande regler utgör miljömärkningen såvitt har kunnat erfaras f.n. inte något problem. Den tyska miljömärkningen finns redan och har inte ifrågasatts i detta avseende. Utvecklingen av en eventuell gemensam miljömärkning inom EG har enligt vad som kunnat utrönas inte fastlagts i någon bindande form.

En anvisning om hur man bedömer miljömotiverade åtgärder som handelshinder inom EG ges i ett utslag från EG-domstolen i september 1988. Det gällde bl.a. om den i Danmark gällande lagen om att öl och läskedrycker av miljöskäl måste säljas i returglas innebär ett otillåtet handelshinder. Domstolen konstaterade att Danmark har rätt att skydda landet mot skadliga produkter. Enligt domstolen är miljöhänsynen så viktig att varje land inom EG själv skall ha rätt att skydda sin miljö innan en harmonisering av miljölagarna i de olika länderna har kommit till stånd.

Utformning av miljömärket

Förekomsten av miljömärkning i flera länder aktualiserar frågan om samma

märke eller skilda märken skall användas. Som tidigare (avsnitt 3.4) har redovisats är man i Tyskland tveksam till det lämpliga i att man i Sverige och andra länder använder det tyska märket, dvs "den blå ängeln" - FN:s miljösymbol med tillfogad ring och text. I Kanada har man också valt ett annat märke.

Den tyska tveksamheten har fog för sig. Samma märke på produkter där "miljövänligheten" bedömts på avvikande grunder skulle verka förvirrande och även kunna medföra rättsliga komplikationer. Så länge som grunderna för miljömärkning i olika länder inte är harmoniserade bör märkningssystemen ha egna märken. För att i en svensk miljömärkning ge associationer till den förhållandevis välkända tyska märkningen skulle det kunna vara lämpligt att ett svenskt märke också innehåller "ängelsymbolen", men i någon klart särskiljande form, stilisering och färg.

Den närmare utformningen av ett svenskt miljömärke bör utgå från att märket skall vara lätt att anbringa på alla slag av produkter. För att ge den nämnda associationen till det tyska märket och framförallt till miljöområdet bör en tänkbar variant vara, att det svenska miljömärket utformas som en vit ängel med gröna konturer.

Mot bakgrund av det anförda bör man från svensk sida lämpligen internationellt verka för att miljömärkning sker i form av "ängelsymbolen", men att symbolen ges något olika utseende i skilda länder för att markera särdragen i de olika märkningssystemen.

4.3.3 Former för bedömningar

Miljömärkning av en produkt innebär som tidigare framhållits att en produkt premieras för att den företer någon viss "miljövänlig" egenskap. De förfaranden som skall leda fram till detta kan då logiskt delas upp i en del som innebär att normer fastställs för vilka "miljövänliga" egenskaper hos en produkt som skall kunna premieras och en annan därpå följande del som består i att konstatera att en viss produkt uppfyller normerna.

Förfarandena kan i och för sig ske i en direkt följd i ett sammanhang för varje enskild produkt som på något sätt aktualiseras för märkning. Detta

synes vanligen vara fallet i fråga om många av de enskilda miljömärkningar o.d. som förekommer. Det innebär dock betydande risker för bristande enhetlighet i fråga om jämförbara produkter, och lämnar utrymme för godtycke i bedömningarna, samt som en följd härav osäkerhet om vad märkningen står för.

En grundläggande förutsättning för en enhetlig och rättvisande miljömärkning är att alla jämförbara produkter av ett visst slag skall ha samma möjlighet att få en likformig bedömning och kunna premieras. Det innebär att de angivna förfarandena för fastställande av kriterier och för beslut om märkning av en viss produkt bör delas upp i två skilda förfaranden. Så sker ju också i det tyska systemet, där de två förfarandena också ankommer på skilda instanser.

Kriterierna för miljömärkning av ett visst produktslag bör fastställas på grundval av ett så allsidigt underlag som möjligt, som beaktar såväl konsument- som miljöskyddssynpunkter. I det föregående (avsnitt 4.2) har närmare utvecklats att kriterierna bör så långt som möjligt avse ett helhetsperspektiv på de faktorer hos ett produktslag som är av betydelse för bedömning av både dess påverkan på miljön och dess ändamålsenlighet för konsumenten. Märkningen bör dock som i det tyska systemet bestämmas av och framhäva någon eller några enstaka positiva miljöegenskaper. Det följer naturligen av miljömärkningens relativa karaktär och inriktning på premiering av varje slag av miljöskyddande insatser av reell betydelse. Inte minst talar även praktiska skäl och hänsyn till märkningens genomslagskraft för detta. Erfarenheter av VDN- och Möbelfaktasystemen antyder att en märkning som omfattar detaljerade uppgifter av mer eller mindre neutral art kan vara svårtillgänglig, missförstås och vara svårhanterlig. De kriterier som ligger till grund för miljömärkningen bör dock klart deklareras och i en fullständig sammanställning publiceras och finnas tillgängliga för den som vill ta del av dem i anslutning till försäljning och annan marknadsföring av märkta produkter.

Den angivna begränsningen i själva märkningen överensstämmer med vad som gäller i det tyska systemet och vad som förutsätts i de system som efter förebild härav införs i Kanada och övervägs i Norge och andra länder. Begränsningen kan då också bidra till att underlätta en framtida harmoni-

sering av miljömärkningen mellan de nordiska länderna och andra länder.

Initiativ till utformning av kriterier för miljömärkning av ett visst slag av produkter bör kunna tas av vem som helst. För att ett förslag skall kunna tas upp till seriös bedömning bör det dock krävas att det är försett med en motivering som belyser hur de avsedda miljöegenskaperna kan åstadkommas, vad som kan uppnås härmed och vilka effekter de i övrigt har på produkten.

I prövningen av ett förslag till kriterier för miljömärkning måste den anförda motiveringen verifieras ur olika berörda aspekter - dvs. förutsättningar och effekter i fråga om teknik, miljöpåverkan och produktens ändamålsenlighet. Fakta och synpunkter från berörda experter och intressenter får därför förutsättas behöva ingå i underlaget för prövningen.

För formerna för prövning och beslut i fråga om miljömärkning bör det tyska systemet med dess allmänt prövande och beslutande jury, dess utredande institutioner och granskande expertgrupper kunna utgöra en förebild. Det bör dock eftersträvas att göra handläggningstiderna kortare samtidigt som prövningen blir allsidig, objektiv och förtroendeingivande. Som tidigare (avsnitt 4.1) anförts är en av fördelarna med miljömärkning att den fortlöpande snabbt skall kunna anpassas till skiftande förutsättningar. Oaktat detta måste prövningen för att vinna allmän respekt karaktäriseras av noggrannhet och opartiskhet.

Kriterierna för miljömärkningen bör uppställas för en bestämd tidsperiod, som inte behöver vara samma för alla slag av produkter. För vissa produktslag, där utvecklingen ur miljösynpunkt går mycket snabbt, kan det vara motiverat med en kort giltighetstid för kriterierna, t.ex. 2 år. För andra kan det vara lämpligare att kriterierna behålls oförändrade under längre tid, t.ex. 5 år.

Grunderna för bedömningar och de kriterier som tillämpas bör alltid redovisas offentligt. Däremot kan det vara rimligt att underlag avseende specifika produkter som enskilda företag tillhandahåller för bedömning behandlas konfidentiellt för att inte tillverknings- och affärshemligheter o.d. skall röjas.

Miljömärkningsförfarandena företer även likheter med de förfaranden som tillämpas i standardiseringsverksamheten. Förebilder kan även tänkas hämtas från denna med dess olika kommittéer och arbetsgrupper för behandling av standardiseringsförslag. Det bör dock inte innebära att kriterierna för märkning normalt skall fastställas som svensk standard. Bl.a. erfarenheterna från VDN Fakta antyder att detta skulle bli ett alltför tungarbetat system för att tillgodose syftena med miljömärkningen.

4.3.4 Former för verksamhet och organisation

Av förutsättningen, som angivits i direktiven, att verksamheten för miljömärkning inte skall vara en statlig angelägenhet följer att den bör bedrivas i någon privaträttslig form. Det enda alternativet skulle kunna vara att verksamheten görs till en rent kommunal angelägenhet. Även om kommunerna av såväl konsumentpolitiska som miljöpolitiska skäl bör ha betydande intresse av verksamheten finns det inte några naturliga skäl i övrigt för att överväga detta. I stället bör hänsyn tas till att det finns flera andra intressenter i verksamheten.

De är i första hand konsumenter, miljöorganisationer, näringslivet i form av tillverkare, importörer och distributörer av produkter och, som nämnts, kommunerna. Vidare har staten ett allmänt konsument- coh miljöpolitiskt intresse av verksamheten. Därutöver har olika delar av forskningsvärlden i varje fall indirekt intresse i verksamheten i fråga om att förse den med underlag för bedömningar och ställningstaganden.

Verksamheten kan karaktäriseras som rörelsedrivande men utan vinstsyfte och förutsätts vara i huvudsak ekonomiskt självbärande. Den skall vara frivillig och bör förutsättas bygga på samverkan mellan flera olika intressenter.

De verksamhetsformer som under angivna förhållanden kan övervägas är aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening och stiftelse. Med hänsyn till att verksamheten inte i första hand bör avse att främja intressenternas ekonomiska intressen bör aktiebolag och ekonomisk förening inte vara aktuella. På grund av att inslagen av ekonomisk verksamhet ändå måste bli påtagliga framstår formen ideell förening som mindre lämplig. Då återstår

stiftelse som den lämpligaste formen för verksamheten.

Ovan har angetts att verksamheten bör bygga på samverkan mellan intressenterna. Om detta skall få någon reell betydelse innebär det att verksamhetsformen bör ge intressenterna möjligheter till aktiva insatser, inflytande och ansvar i verksamheten. Detta kan ske i flera olika former och gälla att täcka kostnader genom olika slag av ekonomiska insatser, ange allmänna riktlinjer, framställa önskemål och krav på åtgärder, föreslå åtgärder, tillhandahålla, granska och bedöma uppgifter, besluta och verkställa åtgärder. För olika intressenter ligger vissa slag av medverkan närmare än andra.

När det gäller att täcka kostnader för verksamheten förutsätts, att detta i huvudsak sker genom att berörda företag erlägger avgifter för användningen av miljömärken. Det bör emellertid inte utesluta att även övriga intressenter bidrar ekonomiskt till verksamheten.

Med hänsyn till miljömärkningens inriktning på vägledning för konsumenterna och främjande av miljöskyddande insatser är det naturligt att konsument- och miljöintressena bör ha ett avgörande inflytande på utformning av riktlinjer och angivande av önskemål och krav på åtgärder.

Förslag om miljömärkning bör som tidigare nämnts kunna föras fram av vem som helst. Bl.a. med hänsyn till att förslagen skall vara motiverade och de krav på allsidigt underlag som det innebär ligger det närmast till hands, att förslag lämnas av berörda företag och branschorganisationer. Detta bekräftas av erfarenheterna från det tyska märkningssystemet.

Av detta följer att företag och branschorganisationer också är lämpade att tillhandahålla uppgifter i övrigt som behövs för bedömningar m.m. Sådana bör emellertid till stor del även kunna lämnas från miljö- och konsumentintressenterna och inte minst från forskningsvärlden, bl.a. i samband med deras granskning av bedömningsunderlag o.d. På samma sätt är det väsentligt att den expertkunskap som finns i vissa myndigheter som t.ex. statens naturvårdsverk, konsumentverket och kemikalieinspektionen kan användas. Vid behov skall detta kunna ske mot ekonomisk ersättning.

När det gäller granskning och bedömning av uppgifter, liksom beslut om åtgärder ligger det i samverkans natur att alla intressenter är lika delaktiga.

För hantering av miljömärkningsverksamheten behövs även administrativa resurser. Verksamheten bör emellertid som nämnts till stor del bygga på direkt medverkan och insatser från intressenterna. Därutöver kan den behöva stöd från olika slag av expertis och andra resurser i forsknings- och provningsinstitutioner o.d. Behoven av sådana resurser kommer att variera från fall till fall och kan därför inte innefattas i någon fast administration för verksamheten. Med hänsyn till dessa förhållanden bör de administrativa resurserna kunna begränsas i hög grad.

Formerna för miljömärkning av godkända produkter, avgifter m.m. skall regleras i civilrättsliga avtal mellan miljömärkningsorganet och berörda företag. Avtalen skall reglera parternas rättigheter och skyldigheter och avse såväl juridiska som ekonomiska förhållanden. Normalt skall det företag som ansöker om miljömärkning av en produkt bl.a. garantera att det underlag som lämnas för bedömning är korrekt.

Miljömärkningsorganet skall även ha resurser för en fortlöpande kontroll av att avtalen följs.

Information om miljömärkningen och dess innebörd till allmänheten och näringslivet är en grundläggande förutsättning för att märkningssystemet skall få den spridning som erfordras för att det skall tillgodose sina syften. Miljömärkningsorganet måste därför disponera betydande resurser för informationsverksamhet. Det gäller givetvis alldeles särskilt när systemet håller på att byggas upp.

Sammantaget för hanteringen av miljömärkningen skall eftersträvas att verksamheten kan bedrivas smidigt och effektivt i en projektorganisation med en relativt liten fast administration.

4.3.5 Kostnader och finansiering

Kostnaderna för hanteringen av ett miljömärkningssystem kan i huvudsak

hänföras till dels de olika intressenterna och medverkande i systemet, och dels den samlade verksamheten. I fråga om fördelningen av kostnaderna för olika insatser i verksamheten mellan dessa kan anföras följande.

Framtagning av förslag till utformning av kriterier för miljömärkning av ett visst produktslag och underlag härför skall förutsättas helt bekostas av förslagsställaren. Motsvarande skall gälla ansökan om märkning av en viss produkt.

För granskning och bedömning av förslag till kriterier behöver tas fram underlag för verifiering och eventuell komplettering av förslaget samt för slutlig utformning av kriterierna. Till den del som detta kan ske på grundval av uppgifter m.m., som finns tillgängliga hos de i verksamheten företrädda intressenterna, bör de rimligen begränsade kostnaderna för sammanställning och delgivning härav bäras av dessa. Till den del som framtagningen av underlaget kräver att fristående expertis, provningsinstitutioner o.d. anlitas bör kostnaderna härför bestridas inom ramen för den samlade verksamheten.

En ansökan om märkning av en produkt bör normalt förutsättas vara styrkt av vederhäftiga provningsresultat, som visar att produkten fyller de fastställda kriterierna för märkning. I den mån som detta inte är fallet utan ansökan behöver verifieras eller kompletteras genom provning, särskild granskning o.d. är det naturligt att kostnaderna härför bestrids av sökanden.

En väsentlig förutsättning för att miljömärkningen skall få åsyftad verkan är som nämnts att den blir allmänt känd och vinner förtroende hos allmänheten och näringslivet. Det ställer stora krav på en bred och allsidig information om märkningen och vad den innebär. Till en del bör informationsbehovet kunna täckas som ett led i den normala informationsverksamhet som de medverkande intressenterna i bl.a. bransch- och medlemstidskrifter bedriver. Eftersom informationen om märkningen bör ligga i deras intresse är det naturligt, att de helt svarar för kostnaderna härför. Den information till bestämda grupper av mottagare som kan ges på detta sätt måste dock kompletteras med betydande särskilda informationsinsatser, som lämpligen handhas och bekostas inom ramen för den samlade verksam-

heten.

Kostnaderna för den direkta administrationen av märkningsverksamheten måste naturligen bestridas i den samlade verksamheten. Om och i vilken mån häri skall innefattas ersättningar till intressenternas företrädare i för verksamheten särskilt inrättade organ kan diskuteras. Det synes dock vara rimligt att någon form av arvoden och kostnadsersättningar utgår.

Det förutsätts att ett märkningssystem i huvudsak bör finansieras genom avgifter från de förslag som får miljömärka produkter. Det gäller då de kostnader som enligt ovan bör bestridas inom ramen för den samlade verksamheten. Denna förutsättning bör kunna vara realisitsk på lång sikt, om systemet når framgång och får en avsevärd omfattning i antal märkta produkter. Under ett uppbyggnadsskede, då det som nämnts ställs särskilda krav på omfattande informationsinsatser, är en finansiering helt genom avgifter inte möjlig.

För en finansiering av systemet genom avgifter bör de principer som tillämpas i det tyska systemet lämpligen tas till förebild. Så görs också i det förslag till märkningssystem som nu utreds i Norge. Även i det system som börjar tillämpas i Kanada i januari 1989 skall avgifter tas ut enligt i huvudsak samma principer. För att underlätta en harmonisering inom Norden och med andra länder bör det vara en fördel om avgiftssystemen är likartade i utformning.

Det åsyftade avgiftssystemet innebär då, som tidigare (avsnitt 3.4.1 och 3.5) redovisats, att det företag som får märka en produkt betalar en engångsavgift och därefter en årlig avgift som varierar med omsättningen av produkten. Därutöver betalar företaget årligen ett belopp motsvarande 20 procent av årsavgiften som bidrag till verksamhet för information om märkningen.

Omfattningen av ett svenskt miljömärkningssystem i antal produkter kan inte bedömas med någon grad av säkerhet. Med ett antagande om att systemet skulle komma att utvecklas, så att det under de fem första åren omfattar respektive 25, 75, 200, 300 och 400 märkta produkter, kan genom några mycket ungefärliga överslagsberäkningar ges en grov uppskattning av

vilka intäkter systemet skulle kunna ge.

Om engångsavgiften sätts till 8 000 kronor och årsavgifterna inkl. "informationstillägg" till i en stigande skala från 4000 kronor för produkter med den minsta omsättningen till 50 000 för de med den största, och med ett genomsnitt på 10 000 kronor, skulle med angivna antagande intäkterna härav kunna utvecklas enligt följande.

År	1 ca 400 000 kr
	2 ca 1 000 000 kr
	3 ca 3 000 000 kr
	4 ca 3 800 000 kr
	5 ca 4 800 000 kr.

Kostnaderna för hantering av ett miljömärkningssystem i de delar som ovan har betecknats som den samlade verksamheten är också svåra att bedöma med någon säkerhet. Det blir ju till stor del beroende av vilken omfattning systemet får.

En utgångspunkt för en uppskattning av kostnaderna kan sökas i kostnaderna för VDN-systemet. Enligt vad som angavs i varudeklarationsutredningens betänkande (SOU 1973:20) Varudeklaration -ett medel i konsumentpolitiken uppskattades varudeklarationsnämndens totala kostnader budgetåret 1971/72 till nära 3 milj. kr, varav ungefär hälften belöpte på normarbete, 875.000 kr på marknadsföring och information och 653.000 kr på kontrollverksamhet. VDN-systemet omfattade då ca 110 normer, ca 400 tillståndshavare och ca 700 tillstånd. Tillståndshavarnas egna kostnader för normarbete, provning m.m. uppskattades till minst 10 milj. kr.

De redovisade kostnaderna för VDN på 3 milj. kr innebär i nuvarande kostnadsläge ca 9 milj. kr.

Normarbetet får förutsättas bli mindre i ett miljömärkningssystem med dess inriktning på i första hand premiering av en eller ett fåtal miljöegenskaper hos en produkt, än i det varudeklarationssystem som VDN Fakta utgjorde. Med den exemplifierande utveckling av miljömärkningssystemet, som har skisserats ovan, torde detta vidare, åtminstone i ett inlednings-

skede, bli betydligt mindre än VDN-systemet var vid den angivna tidpunkten. Med hänsyn härtill synes en rimlig uppskattning av de samlade kostnaderna för miljömärkningssystemet kunna vara ca 4 milj. kr under de första två åren, för att därefter med systemets tillväxt successivt öka till kanske ca 6,5 milj. kr under det femte året.

Angivna antaganden och överslagsberäkningar och därpå grundade uppskattningar av intäkter och kostnader i ett svenskt miljömärkningssystem visar, att om systemet skall kunna bli ekonomiskt självbärande måste avgifterna för märkningsrättigheter sättas betydligt högre än vad som gäller i det tyska systemet, vilket dock som tidigare (avsnitt 3.4.1) framhållits till stor del bekostas av statliga medel genom miljövårdsverket.

Samtidigt torde inte en engångsavgift i storleksordningen 8 000 kronor och årsavgifter från ca 4 000 kronor för produkter med den minsta omsättningen till ca 50 000 för dem med den högsta anses orimliga i marknadsföringssammanhang.

Vidare är det ju uppenbart att oavsett vilken avgiftsnivå som väljs måste ett märkningssystem under uppbyggnad under ett större eller mindre antal år delvis finansieras på annat sätt än genom avgifter.

5 REKOMMENDATIONER OCH FÖRSLAG

5.1 Organisation

Mot bakgrund av anförda sakförhållanden och överväganden förordas, att ett system för frivillig och enhetlig miljömärkning av produkter införs i Sverige.

Ett svenskt miljömärkningssystem bör handhas av en fristående stiftelse - Stiftelsen Miljömärkning - och inom ramen härför bygga på en samverkan mellan de olika intressenterna i systemet. Dessa är i stort de allmänna samhällsintressena i första hand representerade av staten och kommunerna, konsumenterna, miljörörelsen och forskningen med anknytning till miljöfrågor, samt näringslivet i form av producenter/industri och handelns olika led.

Stiftelsen bör ha stor frihet att utforma sin verksamhet i enlighet med intressenternas intentioner. En ram härför bör dock vara de överväganden om märkningens syften, avgränsning och utformning som har anförts i det föregående.

I stiftelsen bör finnas organ för beslutande funktioner, analyserande och bedömande uppgifter, samt beredande och administrativa uppgifter. För utredande och undersökande uppgifter som kräver särskild expertis, provningsutrustning o.d. av varierande slag bör stiftelsen anlita befintliga forsknings- och provningsinstitutioenr eller särskilt för ändamålet sammansatta tillfälliga expertgrupper eller liknande. I stiftelsens beslutande och bedömande organ bör de olika intresenterna vara representerade.

Med denna inriktning bör stiftelsen i organisatoriskt hänseende kunna utformas med en styrelse, ett representantskap och ett sekretariat.

Styrelsen skulle kunna bestå av tolv ledamöter, representerande de olika intressenterna med en fjärdedel för vardera de allmänna samhällsintressena inkl. forskningen, konsumenterna, miljörörelsen och näringslivet. Sammansättningen skulle då kunna bli enligt följande.

De allmänna samhällsintressena:

1 ordförande utsedd av regeringen

1 ledamot, Svenska Kommunförbundet

Konsumenterna:

1 ledamot, Landsorganisationen i Sverige

1 ledamot, Tjänstemännens Centralorganisation

1 ledamot, Kooperativa Förbundet

Miljörörelsen:

1 ledamot, Svenska Naturskyddsföreningen

1 ledamot, Miljöförbundet

1 ledamot, annan organisation

Näringslivet:

1 ledamot, Sveriges Industriförbund

1 ledamot, Sveriges Grossistförbund

1 ledamot, Sveriges Köpmannaförbund

Forskningen:

1 ledamot utsedd av Vetenskapsakademien.

Representantskapet skulle bestå av flera ledamöter, kanske 24, med motsvarande representation som i styrelsen av de fyra huvudintressentgrupperna. Förutom de som enligt ovan skulle representeras i styrelsen skulle för det allmänna samhällsintresset kunna ingå företrädare för konsumentverket och statens naturvårdsverk, för konsumenterna företrädare för andra konsumentorganisationer och konsumentvägledare, för miljörörelsen företrädare för andra förekommande organisationer och för näringslivet företrädare för ICA, olika branschorganisationer m. fl.

Sekretariatet bör kunna begränsas till någon enstaka handläggande tjänsteman med assistenter.

Styrelsen skulle, förutom att svara för stiftelsens löpande förvaltning, ha till uppgift att genom beslut fastställa kriterier för miljömärkning av olika

produktslag och ingå avtal med företag om märkning av produkter som uppfyller fastställda kriterier.

Representantskapet skulle ha till uppgift att lägga fast den huvudsakliga inriktningen av miljömärkningen samt ge styrelsen råd i mera övergripande och principiella frågor. Det skulle också ta ställning till frågor om ansvarsfrihet för styrelsens ledamöter efter sedvanlig granskning av auktoriserade revisorer.

Sekretariatet skulle ha att efter bestämmande av styrelsen biträda denna och representantskapet.

Behandling av förslag om och fastställande av kriterier för miljömärkning av olika produktslag skulle kunna ske enligt följande ordning.

Vem som helst kan lämna förslag om miljömärkning av ett produktslag. Förslaget skall vara underbyggt av material som visar vad som skall motivera märkningen.

Förslaget underkastas en första bedömning i styrelsen.

Sekretariatet ombesörjer fortsatt beredning genom anlitande av lämpligt expertorgan.

Förslaget kan också om styrelsen så önskar behandlas i representantskapet, som då fungerar som ett rådgivande organ åt styrelsen.

På grundval av vad som framkommit under beredningen beslutar styrelsen om antagande av kriterier för miljömärkning av det avsedda produktslaget.

Behandling av ansökan om miljömärkning av viss produkt skulle kunna ske enligt följande.

Företag inkommer med ansökan.

Sekretariatet utreder med eller utan medverkan av expertorgan om den produkt som ansökan avser uppfyller kraven enligt fastställda kriterier.

Styrelsen beslutar om avtal med sökande företag om miljömärkning av produkten.

5.2 Kostnader och finansiering

I enlighet med de antaganden och uppskattningar, som har redovisats i det föregående (avsnitt 4.3.5), skulle de årliga kostnaderna för stiftelsen uppgå till ca 4 miljoner kronor under det första året för att successivt öka till ca 6,5 miljoner kronor under det femte.

I anslutning härtill har även framhållits att kostnaderna för ett miljömärkningssystem, dvs bl.a för stiftelsens verksamhet, bör i huvudsak täckas genom avgifter från de företag som får märka produkter. Samtidigt har konstaterats att detta inte är möjligt under ett antal år då systemet byggs upp.

Enligt de överslagsberäkningar, som redovisats på grundval av vissa antaganden om verksamhetens utveckling, skulle stiftelsen kunna bli ekonomiskt självbärande först efter det femte året. Härvid förutsätts att för miljömärkningen av en produkt skulle utgå en engångsavgift på 8 000 kronor och årliga avgifter varierande från 4 000 kronor till 50 000 kronor beroende på produktens omsättning, och med ett genomsnitt på 10 000 kronor. Utöver intäkter från avgifter skulle stiftelsen för att täcka sina kostnader under de första fem åren behöva disponera medel uppgående till under

år 1 ca 3,5 milj. kr
år 2 ca 3,0 " "
år 3 ca 1 " "
år 4 ca 1 " "
år 5 ca 1 " "

För att miljömärkningssystemet skall bli känt och vinna spridning måste betydande kostnader läggas ned på information om märkningen och dess innebörd. Det gäller särskilt när systemet är under uppbyggnad och, med hänsyn til syftena med märkningen, information till allmänheten -konsumenterna. Information om miljömärkningen synes väl rymmas inom statens ansvar för samhällsinformation. Det bör därför vara rimligt att staten

svarar för en stor del av kostnaderna härför. Stiftelsen bör således kunna erhålla bidrag till informationsverksamhet med 2 milj. kr under det första året och 1 milj. kr under det andra. Beroende av hur märkningssystemet och stiftelsens kostnader och intäkter utvecklas bör dock förutsättas att sådant bidrag skall kunna utgå med 1 milj. kr under ytterligare ett år.

Som tidigare (avsnitt 4.3.5) berörts får det även förutsättas att de i miljömärkningssystemet medverkande intressenterna har ett intresse av att medverka i informationsverksamheten och bära sina kostnader härför. Det gäller såväl kommunerna som konsument-, miljö- och näringslivsorganisationer.

För att täcka stiftelsens kostnader i övrigt under de fem första åren bör den få disponera lån från staten med 1,5 milj. kr per år. Dessa skall återbetalas i takt med att stiftelsens verksamhet ger ett ekonomiskt överskott.

Utöver angivna medel bör stiftelsen även kunna påräkna vissa - om än i sammanhanget förhållandevis begränsade - medelstillskott från de olika medverkande intressenterna. De bör förutsättas tillskjuta ett mindre stiftelsekapital.

5.3 Genomförande

Regeringen bör under våren 1989 inbjuda olika organisationer för främjande av konsumenternas intressen, organisationer inom miljörörelsen, organisationer inom näringslivet och Svenska Kommunförbundet att ingå som huvudmän för en stiftelse med ändamål att handha ett system för miljömärkning av produkter enligt riktlinjer som ansluter till vad som här har angetts.

Strävan bör vara att nå en överenskommelse så att stiftelsen kan bildas och börja sin verksamhet under hösten 1989.

I det förutsatta miljömärkningssystemets karaktär av rörelsedrivande verksamhet ligger att det fortlöpande måste bli utvärderat av de olika intressenterna och deras företrädare i stiftelsens representantskap och

styrelse. I första hand ankommer det på dessa att ta ställning till verksamhetens utformning och ändringar i denna.

Mot denna bakgrund saknas det även förutsättningar att på ett meningsfullt sätt ange om verksamheten under viss tid eller i annat avseende skall betecknas som försöksverksamhet eller inte. En reell försökssituation är således inte möjlig att skapa. I det fall att verksamheten kommer till stånd måste det vara med avsikten att den skall fortleva. Om och hur länge så blir fallet kommer att bero av i vilken mån den uppnår avsedda resultat och syften. Detta måste avgöras av intressenterna och deras ställningstaganden till fortsatt medverkan.

Kommittédirektiv

Dir. 1988:35

Miljömärkning av produkter

Dir. 1988:35

Beslut vid regeringssammanträde 1988-04-28

Statsrådet Johansson, finansdepartementet, anför.

1. Mitt förslag

En särskild utredare skall tillkallas för att – i samarbete med företrädare för statliga myndigheter och näringslivs- och miljövårdsorganisationer – kartlägga för- och nackdelar med miljömärkning av produkter och utreda formerna för ett eventuellt införande av ett frivilligt miljömärkningssystem i Sverige.

2. Bakgrund

I betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljö föreslogs vissa åtgärder för ett miljöinriktat konsumentskydd. De åtgärder som särskilt nämndes var miljödeklarationer och s. k. positiv miljömärkning. Sådan märkning innebär att produkten har en ur miljösynpunkt positiv egenskap. Det är här fråga om en produkts relativa miljövänlighet i jämförelse med konkurrerande produkter. De remissinstanser som berörde förslaget var i huvudsak positiva. Några instanser framhöll emellertid bl. a. att ett införande i Sverige måste föregås av närmare analyser av för- och nackdelar med olika tänkbara system.

I propositionen 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 1990-talet anförde föredragande statsrådet att den enskilde medborgarens livsstil, konsumtion och handlande i övrigt har stor betydelse i arbetet för en bättre miljö. Tänkbara former för det miljöinriktade konsumentskyddet bör därför utredas. Ett höjt miljömedvetande hos konsumenten gör att marknaden för miljövänliga produkter kan öka. Detta bör i sin tur leda till att industrin får ett ökat intresse av att utveckla miljövänlig teknik och miljövänliga produkter.

I propositionen 1987/88:90 Energipolitiken inför 1990-talet uttalade före-

dragande statsrådet att konsumentverket bör få i uppdrag bl. a. att vidareutveckla systemet med energideklarationer för hushållsapparater.

De nordiska konsumentministrarna beslutade vid ett möte i mars 1988 att utreda möjligheterna till en frivillig nordisk miljömärkning. Beslutet fattades med utgångspunkt i rekommendationer av Brundtlandkommissionen – en oavhängig världskommission för miljö och utveckling, tillkommen på Förenta Nationernas initiativ.

Inom EG har kommissionen nyligen inlett arbetet med ett miljömärkningssystem. Frågan om hur EG:s system skall utformas är emellertid ännu inte löst.

Begreppet miljömärkning har numera i viss utsträckning kommit att innefatta märkning även med avseende på effekter på människors hälsa.

Det konsumentinriktade miljöskyddet skall ses som ett samlat system av olika typer av åtgärder – varav miljömärkning av produkter är en sådan typ.

3. Olika typer av produktmärkning

Information om produkter kan ske genom bl. a. märkning direkt på produkten. I Sverige finns ett flertal system för sådan produktmärkning. Vissa är obligatoriska, dvs. fastslagna i författningar eller myndighetsföreskrifter. Exempel på obligatorisk produktmärkning är märkningsbestämmelserna i lagen (1985:426) om kemiska produkter, livsmedelslagens (1971:511) bestämmelser om märkning av färdigförpackade livsmedel, arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om märkning av t. ex. personlig skyddsutrustning och marknadsdomstolens beslut med stöd av marknadsföringslagens (1975:1418) informationsbestämmelse. Andra system är frivilliga. Också sådana kan administreras av myndigheter, även om flertalet frivilliga system upprätthålls av t. ex. branschorganisationer inom näringslivet och miljö- eller konsumentorganisationer.

Tre huvudprinciper för märkning kan urskiljas: positiv, negativ och neutral. I verkligheten kan emellertid inte en alldeles klar gräns dras mellan olika typer av märkning; särskilt gäller detta mellan negativ och neutral märkning. I vissa fall kan positiv märkning även utgöra komplement till negativ märkning.

Positiv märkning är, som jag antytt tidigare, främst att betrakta som en till konsumenten riktad rekommendation till köp. Ur den enskilde leverantörens synvinkel kan positiv märkning uppfattas som en premiering. Ett tilldelat positivt märke utgör således ett konkurrensmedel. Negativ märkning skall ses som en varning med upplysning om risker och om hur produkten skall hanteras för att skador på hälsa eller miljö skall undvikas. Neutral märkning, slutligen, innebär att information om t. ex. produktens innehåll eller egenskaper lämnas utan värderande inslag.

Produktmärkning utan miljöanknytning

Den s. k. VDN-märkningen, som efter beslut av konsumentverket inte längre får användas eftersom tillsynen upphört, är exempel på ett frivilligt märkningssystem. VDN-systemet administrerades ursprungligen av varudeklarationsnämnden (sedermera av konsumentverket) och byggde på att intressenter inom ett visst varuområde utarbetade normförslag, som efter remissförfarande fastställdes. Använda provningsmetoder skulle vara svensk standard. Deklarerade varor märktes med en etikett, VDN-Fakta, på varan. Oftast redovisades ett flertal egenskaper på etiketten.

Möbelfakta är ett frivilligt märkningssystem enligt vilket egenskaper hos möbler och tre kvalitetsnivåer anges. Möbelfakta har utvecklats ur VDN-systemet. Skillnaderna är främst att Möbelfakta ger mer koncentrerad information och att vissa minimikrav måste vara uppfyllda för att möbeln skall få märkas.

Produktmärkning med miljöanknytning

I Sverige har ett flertal olika positiva märkningssystem med miljöanknytning utvecklats. De är vanligen konsument- eller producentinitierade. Som exempel på denna typ av märkning kan nämnas Världsnaturfondens Pandamärke (finpapper och batterier), återvinningssymbolen (dryckesförpackningar) samt K-märket och KRAVmärket (livsmedel).

Ett exempel på negativ miljömärkning är kraven enligt lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter skall genom märkning eller på annat sätt lämnas uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Kemikalieinspektionen kan utfärda närmare bestämmelser om märkning med avseende på hälsofarlighet. Inspektionen håller för närvarande på att utarbeta märkningsregler även med avseende på miljöfarlighet. Även dessa märkningssystem kan ses som exempel på negativ märkning, men gränsen till neutral märkning är flytande.

Som exempel på neutral miljömärkning kan nämnas de riktlinjer för information om nya personbilars bränsleförbrukning, som konsumentverket har fastställt.

4. Erfarenheter från Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken Tyskland finns sedan år 1977 ett system för positiv miljömärkning. Enligt detta förses vissa produkter, som bedömts vara mindre farliga för miljön än andra produkter inom samma produktgrupp, med ett märke – Förenta Nationernas miljösymbol, den blå ängeln. Hittills

har drygt 2000 produkter inom ett 50-tal olika produktgrupper tilldelats ett sådant märke. Bland de produkter som fått miljömärkning kan nämnas asbestfria bromsbelägg, biltvättanläggningar som återanvänder en del av avloppsvattnet samt lackfärger som innehåller viss högsta halt av organiskt lösningsmedel.

Förslag på produktgrupper som kan komma ifråga för miljömärkning kan lämnas in av vem som helst till det tyska miljövårdsverket. Efter beredning hos detta verk och hos RAL, den tyska motsvarigheten till statens provningsanstalt, väljer en särskild jury ut dels vilka produktgrupper som skall undersökas närmare, dels vilka minimikrav i miljöhänseende som skall gälla. Juryn består av oberoende vetenskapsmän och representanter för näringslivet och miljöorganisationerna. Intresserade tillverkare ansöker hos RAL om att få använda märket med den blå ängeln. De skall visa att produkten klarar kraven. Provningskostnader svarar företaget för. Om produkten godkänns, tecknar RAL ett avtal med företaget, som innebär att märket får användas på produkten under tre år. Därefter görs en omprövning. I samband med att avtalet undertecknas skall företaget erlägga en fast avgift. Företaget skall också betala en årlig avgift baserad på omsättningen. Härtill kommer en avgift som skall bidra till marknadsföringen av systemet.

Bland de nackdelar som framhållits med det tyska systemet kan nämnas det förhållandet att bedömningen är relativ. Så kan t. ex. lackfärger med låg halt av organiskt lösningsmedel få miljömärket medan lackfärger med vatten som lösningsmedel – som från miljösynpunkt är mindre skadligt – inte kan få det. De bägge produktvarianterna har inte ansetts ersätta varandra. Vidare kan nämnas att systemet i stort medger hänsyn bara till en enda miljöegenskap. Någon sammanvägning av flera olika miljöegenskaper sker i regel ej och oftast beaktas inte heller alla de miljöeffekter som kan uppstå under produktens hela livscykel: produktion, konsumtion och destruktion. De största fördelarna anses vara att systemet är relativt enkelt att administrera och att symbolmärkningen är slagkraftig och lätt att förstå för konsumenterna.

5. Utredningsuppdraget

Miljömärkningen innefattar en del problem och frågeställningar som är av den art att en särskild utredare bör analysera dem närmare. Med utgångspunkt i en sådan analys bör utredaren lämna förslag till utformningen av ett miljömärkningssystem.

En utgångspunkt för utredaren bör vara att det tilltänkta systemet skall vara *frivilligt*. Det innebär att endast produkter som säljs av företag, vilka själva ansöker om miljömärkning, skall bli föremål för bedömning. Den märkning som då kan komma ifråga är positiv miljömärkning.

Utredarens huvuduppgift är att redovisa *för- och nackdelar* med miljömärkning av produkter samt lämna förslag till *utformningen* av ett frivilligt miljömärkningssystem. I detta sammanhang bör utredaren kartlägga olika system för redovisning av miljöegenskaper. Utredaren bör särskilt beakta att miljöegenskaperna kan variera väsentligt för en och samma produkt under hela dess livscykel.

Utredaren bör också bedöma hur den föreslagna utformningen av systemet kan komma att förhålla sig till andra system för produktmärkning, såväl obligatoriska som frivilliga, för de produktgrupper som kan tänkas bli berörda.

Frågan om vilken *typografi* själva märkningen skall ha hänger nära samman med de nyss nämnda frågeställningarna och bör bedömas av utredaren. För- och nackdelar med att använda Förenta Nationernas, Världsnaturfondens eller andra existerande miljösymboler jämfört med en ny symbol bör redovisas.

Utredaren bör redovisa tänkbara alternativ för hur ett miljömärkningssystem lämpligen kan *administreras* och föreslå ett av alternativen. Det bör då särskilt beaktas att själva bedömningen av vilka produktgrupper som kan komma i fråga för miljömärkning och av vilka minimikrav i miljöavseende som skall gälla, bör utföras av en opartisk instans. En utgångspunkt skall vara att denna instans och dess verksamhet inte är en statlig angelägenhet. Utredaren bör även beakta frågan om hur samverkan skall ske mellan å ena sidan den instans som handhar systemet och å andra sidan de myndigheter som tillämpar sådan lagstiftning som kan komma att beröras av det föreslagna miljömärkningssystemet.

Utredaren bör också lämna förslag till *finansieringen* av sitt föreslagna system. Kostnaderna skall vara statsbudgetmässigt neutrala. Utgångspunkten är att systemet bör finansieras i huvudsak genom avgifter från berörda företag. Avgiftssystemet bör konstrueras så att avsättningen av de miljömärkta produkterna inte hämmas genom t. ex. en stark koppling mellan avgiftens storlek och omsättningen på produkten i fråga. Systemet bör också vara utformat så, att intäkterna säkerställer kontinuiteten i verksamheten.

Utredaren bör överväga om det föreslagna miljömärkningssystemet skall tillämpas på *försök* under en begränsad tid eller redan från början göras *permanent*. Om en försöksverksamhet föreslås, bör utredaren även beakta behovet av en utvärdering.

Utredaren bör i detta sammanhang också redovisa vilka effekter som det framlagda förslaget kan ha på *konkurrensen* i de branscher som kan tänkas bli berörda av det.

Slutligen bör utredaren särskilt beakta förslagets förenlighet med Sveriges *internationella åtaganden*. En redovisning av sådana aspekter bör lämnas sär-

skilt med avseende på EG:s planerade miljömärkningssystem och det arbete som avses ske på det nordiska planet.

Utredaren skall beakta innehållet i regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Utredningsarbetet bör redovisas senast vid årsskiftet 1988/1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om konsumentfrågor inom näringsrättens område

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att, i samarbete med företrädare för statliga myndigheter och näringslivs- och miljövårdsorganisationer, kartlägga för- och nackdelar med miljömärkning av produkter och utreda formerna för ett eventuellt införande av ett frivilligt miljömärkningssystem i Sverige,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag

att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.
57. Pensionssystemets stabilitet. Fi.
58. Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. UD.
59. Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. Fi.
60. Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. Fi.
61. Miljömärkning av produkter. Fi.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]
Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. [58]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]
Pensionssystemets stabilitet. [57]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]
Export av farliga varor. [56]
Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. [59]
Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. [60]
Miljömärkning av produkter. [61]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

KUNGL. BIBL.
1989 -01-13
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-28-10954-4 ISSN 0375-950X