

# Regeringens skrivelse

## 2002/03:31

Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken

Skr.  
2002/03:31

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 19 december 2002

*Göran Persson*

*Ann-Christin Nykvist*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen består av två delar. Dels innehåller den en redovisning av effekterna av ett utvalt antal miljöåtgärder inom det konsumentpolitiska området, dels en framåtblickande del där regeringen anger nya delmål under det konsumentpolitiska miljömålet.

De verksamheter som valts ut och som redovisas i den första delen är följande. Den nordiska miljömärkningen Svanen, Konsumentverkets kunskapsuppbyggande verksamhet, Konsumentverkets provningsverksamhet samt en fallstudie av handdiskmedel med påstådd antibakteriell verkan.

Målen för hållbar utveckling (med dess tre dimensioner – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga) bör integreras i konsumentpolitikens samtliga verksamhetsområden. Konsumentverket bör koncentrera verksamheten inom ramen för miljömålet i konsumentpolitiken på att förbättra förutsättningarna för konsumenterna att leva och agera miljömässigt. Miljömålet för konsumentpolitiken bör därför utvecklas genom följande nya delmål:

- Det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt.
- Det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende.
- Miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning.

Det arbete som görs inom ramen för miljömålet bör i större utsträckning än i dag följas upp och utvärderas.

Konsumentverket bör utveckla sitt sektorsansvar för miljöpolitiken i enlighet med de nya delmålen och genom att öka och fördjupa samarbetet med andra myndigheter och organisationer.

Genom världstoppmötet i Johannesburg i år har begreppet hållbar utveckling med dess tre dimensioner blivit definitivt erkänt och har börjat översättas till praktisk handling. För att intensifiera det svenska arbetet bör en särskild utredare tillsättas för att föreslå en handlingsplan, med fokus på att precisera begreppet hållbar konsumtion samt åtgärder för hur hållbar konsumtion skall uppnås. Skr. 2002/03:31

1	Ärendet och dess beredning.....	4
2	Miljömål för konsumentpolitiken.....	4
3	Redovisning av effekter.....	10
3.1	Den nordiska miljömärkningen Svanen.....	11
3.2	Kunskapsförmedling.....	14
3.3	Provningsverksamheten.....	16
3.4	Handdiskmedel med påstådd antibakteriell verkan.....	18
4	Ett utvecklat miljömål.....	19
4.1	Delmål.....	21
4.2	Uppföljning och utvärdering.....	25
4.3	Ett utvecklat sektorsansvar.....	26
4.4	En handlingsplan för hållbar konsumtion.....	27
5	Ekonomiska konsekvenser.....	28
Bilaga 1	Konsumentverkets åtgärder för att bygga upp kunskap inför utåtriktade aktiviteter.....	30
Bilaga 2	Konsumentverkets utåtriktade aktiviteter.....	32

## 1 Ärendet och dess beredning

I februari 1998 överlämnade regeringen till riksdagen skrivelsen Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67, bet. 1997/98:LU21, rskr. 1997/98:220). I skrivelsen redogjorde regeringen för sin syn på centrala frågor som rör miljömålet i konsumentpolitiken och en handlingsplan för regeringens arbete med att uppfylla målet lades fram.

En översyn av konsumentpolitikens mål och inriktning har därefter gjorts av Konsumentpolitiska kommittén (Fi 1999:01, dir. 1999:1). I juni 2001 överlämnade regeringen propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135). Genom riksdagens beslut (bet. 2000/01:LU02, rskr. 2001/02:51) gäller till utgången av 2005 fem delvis förnyade mål för konsumentpolitiken. Miljömålet i konsumentpolitiken ligger fast.

I enlighet med vad som aviserades i 1998 års skrivelse Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling, överlämnades i december 2001 till riksdagen skrivelsen Konsumenterna och miljön (skr. 2001/02:68, bet. 2001/02:LU18, rskr. 2001/02:207).

I 1998 års skrivelse utlovade regeringen även att en effektredovisning av miljöarbetet skulle lämnas till riksdagen under 2002. I denna skrivelse lämnar regeringen en sådan redovisning av några av de åtgärder på miljöområdet som vidtagits inom konsumentpolitiken och då framför allt inom ramen för Konsumentverkets verksamhet. Skrivelsen innehåller även ett avsnitt med nya delmål under miljömålet för konsumentpolitiken samt regeringens bedömning av hur en kommande utvärdering och uppföljning skall utformas.

Under arbetet med skrivelsen har samråd skett med Konsumentverket och Naturvårdsverket.

I avsnitt 4.4 redogör regeringen för sin bedömning att en särskild utredare bör tillsättas för att föreslå en handlingsplan med fokus på att precisera begreppet hållbar konsumtion samt åtgärder för hur hållbar konsumtion skall uppnås. Naturvårdsverkets rapport nr 5225, På väg mot miljöanpassade produkter, utgör underlag för regeringens bedömning. Rapporten överlämnades till regeringen i juli 2002 och hade utarbetats i samarbete med Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konsumentverket och NUTEK.

## 2 Miljömål för konsumentpolitiken

Konsumtion och produktion i de industrialiserade länderna är den enskilt största orsaken till fortsatt negativ påverkan på den globala miljön. Det är nödvändigt att komma till rätta med denna negativa påverkan och uppnå hållbara konsumtionsmönster. Konsumtionsmönster bestäms av vanor, påverkan från reklam, pris, kunskap och sociala mönster. Konsumtion är också en del av människors sociala och individuella identifikation.

Konsumtionen är ytterst ett val av livsstil och dess utveckling i hållbar riktning innebär långsiktiga och strukturella samhällsförändringar. Den totala konsumtionen inom EU har fördubblats sedan 1980-talet. Antalet enpersonshushåll ökar liksom den totala befolkningen i världen. Dessa omständigheter gör att frågan om s.k. reboundeffekter är bland de allvarligaste inom arbetet för en hållbar konsumtion. Trots att en miljöanpassning av varor och tjänster sker idag, ökar den totala konsumtionen. Vi köper fler varor, vi vill ha större bostäder och kör mer med våra bilar etc.

Regeringen arbetar inom flera politikområden, däribland det konsumentpolitiska, med olika styrmedel för att uppnå hållbara konsumtionsmönster. Ett miljöanpassat beteende hos konsumenterna är beroende av att vi som konsumenter har en insikt om att det finns ett samband mellan det egna agerandet och inverkan på miljön. Kunskapsförmedling är därför ett viktigt redskap i arbetet för ett hållbart samhälle. För att vi som konsumenter skall använda den kunskap som vi har, krävs det också en väl fungerande infrastruktur med undanröjda hinder, tydliga incitament och effektiva verktyg. På lång sikt skall konsumenterna, enligt regeringens uppfattning, inte behöva välja mellan miljöanpassade och miljöskadliga varor eftersom de miljöskadliga varorna skall ha fasats ut. Samtidigt måste konsumenten vid köptillfället känna sig säkra på att varan uppfyller andra krav beträffande säkerhet, kvalitet, energihushållning etc.

### *Övergripande mål*

En hållbar utveckling är en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov, utan att kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov äventyras (Brundtlandkommissionen 1998). För att styra utvecklingen i den riktningen har man internationellt enats om att mål behöver utvecklas. Först genom världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg den 26 augusti – 4 september 2002 har begreppet hållbar utveckling med dess tre dimensioner – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga dimensionen – blivit definitivt erkänt och har börjat översättas till praktisk handling. Ett tioårigt program för hållbara konsumtions- och produktionsmönster skall utarbetas. Det övergripande målet är att påskynda omställningen till en hållbar konsumtion och produktion för att med hänsyn till ekosystemens bärkraft främja social och ekonomisk utveckling. Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring skall brytas genom att göra resursanvändning och produktionsprocesser effektivare och mer hållbara samt minska resursförstöring, föroreningar och avfall bl.a. genom att få fram mer miljöanpassade produkter. Viktiga element i programmet är att priset på varor och tjänster skall återspegla deras miljöpåverkan och att offentlig upphandling av miljöanpassade produkter måste öka. De konkreta resultaten av de insatser som görs skall följas upp och mätas. Som en bakgrund till programmet nämner man att dagens samlade produktion och konsumtion överstiger jordens ekologiska kapacitet med 25 procent, vilket innebär att vi förstör våra naturresurser i en ohållbar takt. Ansvaret vilar främst på de industrialiserade länderna. De rikaste 15 procenten av världens befolkning står för 56 procent av världens totala konsumtion

medan de fattigaste 40 procenten endast konsumerar 11 procent. En avgörande fråga är om och hur vi skall kunna bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan.

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36) föreslår regeringen 15 svenska miljö kvalitetsmålen för att utveckla den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Bland dessa mål utgör framför allt målen Frisk luft, Giftfri miljö och God bebyggd miljö grunden för konsumentpolitikens miljömål ”att utveckla sådana konsumtions- och produktionsmönster som minskar påfrestningarna på miljön och som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling”. I arbetet inom konsumentpolitiken mot en hållbar utveckling har framför allt den ekologiska dimensionen betonats. Även den ekonomiska och sociala dimensionen omfattas av arbetet inom politikområdet, men i mindre utsträckning. Den ekonomiska dimensionen beaktas genom det s.k. hushållningsmålet för konsumentpolitiken och den sociala dimensionen genom uppmärksamheten av efterfrågan på etisk märkning (se vidare kapitel 4).

#### *Giftfria och resurssnåla kretslopp*

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36) föreslår regeringen att tre strategier skall vara vägledande i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. En av dessa är strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Strategin skall ses som ett komplement till kemikalie-, avfalls- och klimatstrategin och omfattar utvecklingen av en miljöorienterad produkt politik i enlighet med regeringens skrivelse (skr. 1999/2000:114, bet. 2000/02:MJU3, rskr. 2000/02:52).

För att skapa underlag för strategin och för att låta utreda en rad aktuella frågor inom området har regeringen initierat ett antal utredningar som lämnat betänkanden eller rapporter; producentansvarutredningens betänkande Resurs i retur (SOU 2001:102), avfallsskatteutredningens betänkande Skatt på avfall i dag - och i framtiden (SOU 2002:9), Naturvårdsverkets rapport Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall (Rapport 5177 år 2002) samt Naturvårdsverkets rapport På väg mot miljöanpassade produkter (Rapport 5225 år 2002). Dessa betänkanden och rapporter har remitterats och kommer under våren 2003 att behandlas i en proposition. Målsättningen är att propositionen skall innehålla:

- riktlinjer för samordning och utveckling av produkt-, kemikalie- och avfallsstrategierna samt klimatstrategin i de delar som berör produkter,
- åtgärder för ett stärkt konsumentperspektiv avseende insamling av hushållsavfall, främst förpackningar, samt
- avvägande om det behövs ytterligare styrmedel för att samordna och utveckla avfallshanteringen generellt.

Det övergripande målet med energieffektivisering är att, med bibehållen välfärd, utnyttja resurser så effektivt som möjligt. I juni 2002 godkände riksdagen fortsatta insatser för att stimulera användningen av befintlig energieffektiv teknik och främja introduktion av energieffektiv teknik i enlighet med regeringens förslag i den energipolitiska propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317). Detta görs bl.a. genom att stimulera hushåll till en effektiv användning av energi och till att välja energieffektiv teknik vid investeringar. Det senare sker genom information och kunskapsspridning samt utveckling av metoder som kan underlätta bedömning och jämförelser av olika produkter. På detta sätt stärks kunskapen om möjligheter till en effektiv energianvändning. Kommunala energirådgivare ges en central roll i att sprida kunskap och tillhandahålla information om olika möjligheter till en effektiv energianvändning. Även de regionala energikontoren utgör en viktig resurs för att föra ut information på energiområdet. Konsumentverket har även i uppgift att arbeta med energideklaration och miljömärkning av energikrävande utrustning. Exempelvis kontrollerar verket efterlevnaden av det obligatoriska energideklarationssystemet avseende hushållsapparater, som är i bruk inom Europeiska unionen sedan 1995. Vidare lämnade Energimyndigheten i juni 2002 ett förslag om att införa krav på månadsvis avläsning av elförbrukningen. Ett sådant krav skulle underlätta för konsumenterna att få begripliga och informativa elfakturor och därmed bidra till en ökad elhushållning. Förslaget har remissbehandlats och regeringen avser att återkomma med sitt ställningstagande i denna fråga.

Konsumentverket tar tillsammans med Naturvårdsverket och Vägverket årligen fram broschyren *Bilar, bränsleförbrukning och vår miljö*, som utgörs av en lista över nya bilar i handeln och deras miljöprestanda.

På regeringens uppdrag arbetar Naturvårdsverket för närvarande med en klimatkampanj. Kampanjen bygger på en kombination av nationella och lokala samt regionala informationsinsatser. Kampanjen syftar till att öka medvetenheten kring växthuseffektens orsak och verkan samt öka allmänhetens och företagens kunskap om vad man själv kan göra för att minska koldioxidutsläpp. Förhoppningen är att det skall leda till ökad förståelse för de samhällsförändringar som krävs på både kort och lång sikt.

### *Förnybara energikällor*

När det gäller el producerad från förnybara energikällor har riksdagen fastställt målet att användningen skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010 (bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317). Regeringen avser att återkomma med en proposition till riksdagen med förslag till lag om elcertifikat. Avsikten är att ett kvotbaserat elcertifikatsystem skall ersätta dagens investerings- och driftstöd för förnybar elproduktion. En kvotplikt, som innebär en skyldighet att införskaffa en viss mängd elcertifikat i förhållande till förbrukningen av el, avses åläggas

elanvändare. Om en elanvändare inte vill införskaffa dessa elcertifikat själv, kommer dennes elleverantör automatiskt att hantera inköpen och se till att skyldigheten uppfylls. Möjligheter finns även för den enskilde att köpa en större mängd elcertifikat än kvotplikten. Elcertifikaten är för elanvändarna ett bevis på att de har bidragit till främjandet av el från förnybara energikällor.

Energimyndigheten m.fl. kommer att svara för information till elkonsumenterna vid introduktionen av elcertifikatsystemet, vilket avses ske den 1 maj 2003. Även Konsumenternas Elrådgivningsbyrå, som startades på initiativ av branschorganisationen Svensk Energi i samarbete med Energimyndigheten och Konsumentverket våren 2002, kommer att bidra i detta arbete.

Enligt Europaparlamentets och rådet direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el, skall varje medlemsstat senast den 27 oktober 2003 ha infört ett system för att garantera att el som påstås vara producerad med förnybara energikällor verkligen är av sådant ursprung. Energimyndigheten har nyligen presenterat ett förslag till lagregler om ursprungsmärkning. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Systemet med ursprungsmärkning skall så långt möjligt samordnas med systemet för elcertifikat.

Elcertifikaten, ursprungsmärkningen och andra frivilliga märknings-system för el möjliggör för elkunderna att välja hur de vill att elen skall produceras. Eftersom vi har en fri elmarknad där alla elkunder fritt kan välja sin elleverantör, finns det heller inga hinder att välja en elleverantör som levererar el från en viss produktionskälla.

#### *Konsumentverkets sektorsansvar*

Sektorsansvar innebär att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. Arbetssättet med sektorsansvar har slagits fast som viktigt i svensk miljöpolitik vid flera tillfällen under det senaste decenniet. Huvudansvaret för samordningen av myndigheternas sektorsansvar ligger på Naturvårdsverket. Myndigheternas särskilda sektorsansvar innebär att ett antal utpekade myndigheter har ansvaret för att driva arbetet för en hållbar utveckling framåt inom sin sektor. Ansvaret innebär bland annat att identifiera sektorsmyndighetens roll, ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder, beskriva åtgärdernas samhällsekonomiska konsekvenser och verka för att åtgärder genomförs. Ansvaret innebär också att följa utvecklingen inom ansvarsområdet och samarbeta med andra myndigheter, företag och organisationer som är verksamma inom sektorn.

Konsumentverket har ett sektorsansvar för konsumentrelaterade miljöfrågor. Konsumentverkets uppgift är att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i frågor som rör konsumentrelaterade miljöfrågor. Konsumentverket har arbetat för att få fram bättre produkter och system genom bl.a. undersökningar, varuprovningar och informationsspridning som kan underlätta för konsumenterna att göra insatser för miljön.



De miljösektorsmål som Konsumentverket föreslog regeringen 1999 är:

1. Varor och tjänster skall – utöver att vara funktionella och säkra – fylla höga krav på miljöanpassning samt vara försedda med korrekt och relevant information.
2. Konsumenterna skall stimuleras att leva och agera miljöanpassat.
3. System för att ta hand om uttjänta varor skall vara lätta att använda för hushållen.

Konsumentverkets arbete inom ramen för miljömålet har speglats av sektorsmålen och fastställts i verkets regleringsbrev.

### *Miljöorienterad produktpolitik*

Några av de största utmaningarna när det gäller en hållbar utveckling rör produktions- och konsumtionsmönster. Produktionen, användningen och omhändertagandet av varor och tjänster, liksom transporter i alla led, har stor betydelse för resursförbrukningen av energi och andra naturresurser samt utsläpp av skadliga substanser. Den miljöorienterade produktpolitiken syftar till att förebygga och minska produkters negativa påverkan på människors hälsa och på miljön under produkternas hela livscykel, från de naturresurser de utvinns ur, via användning och saluföring, fram till det slutliga bortskaffandet som avfall.

Den miljöorienterade produktpolitiken är en viktig del av och behandlar många av de frågor som behöver lösas för att åstadkomma en hållbar produktion och konsumtion. Inom ramen för en miljöorienterad produktpolitik skall konsumenterna ges goda förutsättningar och stimuleras för att agera miljöanpassat (jfr skr. 1999/2000:114, bet. 2000/01:MJU3, rskr. 2000/01:52). En av förutsättningarna för att konsumenterna skall kunna minska sin miljöpåverkan är att de har tillgång till miljöanpassade varor och tjänster.

För att den miljöorienterade produktpolitiken skall få genomslagskraft och bli attraktiv för konsumenterna, krävs att miljöfrågorna vävs samman med andra viktiga produktkrav. En produktpolitik baserad på en helhetssyn där samordning sker av viktiga krav på produkterna, såsom krav på säkerhet, etik, jämställdhet, kvalitet, miljöanpassning och funktionalitet måste därför skapas.

Priset för dagens varor och tjänster avspeglar ofta inte priset för samhällets alla kostnader för miljöförstöring och resursutnyttjande. Företag med stor miljöpåverkan får en stor konkurrensfördel jämfört med företag som tar hänsyn till och genomför åtgärder för att minska negativ miljöpåverkan. Stora ansträngningar skall göras för att inkludera varornas miljökostnader i priset. Så länge det inte sker saknas en av de viktigaste drivkrafterna för konsumenterna att agera miljöanpassat.

För att åstadkomma en hållbar produktion och konsumtion behöver man också utveckla infrastrukturen och förutsättningarna för konsumenten. Det är viktigt att belysa konsumenternas förutsättningar att agera för hållbara konsumtions- och produktionsmönster samt hur dessa kan förbättras. Detta arbete måste inkludera den totala konsumtionen samt livsstilsfrågor.

Konsumentverket bedriver verksamhet som berör en rad styrmedel av betydelse för den miljöorienterade produktpolitiken, t.ex. miljömärkning

(referensgruppen för EU-Blomman och Nationella miljömärkningsnämnden), varuprovning, dialoger med näringslivet, prisundersökningar och miljöinformation (Köpguiden, energikalkylen m.m.).

Europeiska kommissionen tog i sin grönbok om integrerad produktpolitik (IPP) KOM (2001) 68 slutlig upp ett flertal verktyg för att genomföra den integrerade produktpolitiken. Flertalet av verktygen har direkt koppling till konsumenterna, t.ex. miljömärkning, miljöinformation, avfallshantering och olika typer av ekonomiska styrmedel. Under 2003 väntas kommissionen presentera ett meddelande om IPP.

Den nationella strategin för hållbar utveckling innehåller också ett antal viktiga frågor och utmaningar beträffande hållbara konsumtionsmönster. Regeringen kommer i en särskild skrivelse att redovisa det fortsatta arbetet för hållbara produktions- och konsumtionsmönster som en uppföljning av världstoppmötet i Johannesburg. Konsumentaspekterna utgör en viktig del av den miljöorienterade produktpolitiken och dessa bör tydliggöras och konkretiseras. Här har Konsumentverket en viktig roll tillsammans med Naturvårdsverket.

I regeringens skrivelse Mål och inriktning för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU (skr. 2001/02:148, bet. LU28, rskr. 2001/02:305) är regeringens ansats att tydligt verka för att EU anlägger ett konkret miljöperspektiv på konsumentfrågor och för att det för konsumentsektorn utarbetas en strategi för ekologiskt hållbar utveckling. En sådan strategi bör uppmärksamma förbättrad miljöinformation, varuprovning och kunskapsuppbyggnad avseende sambanden mellan hushållens agerande och påverkan på hälsa och miljö.

### 3 Redovisning av effekter

I regeringens skrivelse Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67, bet. 1997/98:LU21, rskr. 1997/98:220) beskrivs en rad åtgärder som vidtagits för att bidra till att miljömålet inom konsumentpolitiken skall nås. Lägesrapporten fokuserar främst på Konsumentverkets verksamhet och gör inte anspråk på att vara en heltäckande sammanställning av åtgärder som rör konsumenter. Samma avgränsning görs i den här skrivelsen. I *bilaga 1* återfinns en sammanställning över de åtgärder som Konsumentverket vidtagit under åren 1998 – 2002 för att bygga upp sina kunskaper inför utåtriktade insatser. I *bilaga 2* finns Konsumentverkets utåtriktade verksamhet inom miljöområdet under samma period samlad.

Något som försvårar arbetet med effektredovisningen är att det saknas uppföljningar av vissa vidtagna åtgärder. Det är därför i många fall svårt att dra några slutsatser av vilka effekter som kan ha uppnåtts. Ett annat generellt problem för utvärderingen av miljöinsatser på konsumentområdet är att man inte mätte av något nolläge vid utarbetandet av 1998 års handlingsplan och på så sätt förberedde för en utvärdering och en mätning av effekterna. Dessutom är det svårt att särskilja effekterna av konsumentpolitiska åtgärder och åtgärder vidtagna inom andra politikområden.

Regeringen har valt att i denna skrivelse redovisa effekterna av fyra olika insatser inom det konsumentpolitiska området. Åtgärderna som redovisas skall ses som exempel, utan ambition att ge en heltäckande bild av konsumentpolitiska åtgärder. De är av olika karaktärer, såväl avseende inriktning som omfattning.

Utvärderingen av den nordiska miljömärkningen Svanen är den mest genomarbetade utvärderingen. Den består av tre olika delar som samlades i en analys gjord av Internationella Miljöinstitutet vid Lunds universitet.

Konsumentverkets roll som kunskapsförmedlare inom miljöområdet har varit omfattande. Utvecklingen av Köpguiden har fått ett positivt mottagande.

Konsumentverkets utvärdering av provningsverksamheten visar att det är svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning produkter och marknad påverkas av resultaten från Konsumentverkets tester. Utredarens bedömning är dock att provningsverksamheten är betydelsefull för produktutvecklingen och fungerar som ett instrument för att förhindra att undermåliga produkter når marknaden. Miljöaspekten utgör ett av kriterierna i provningsverksamheten, som i dag präglas mer av funktionalitets- och säkerhetshänsyn. Funktionsaspekterna är viktiga för att produkterna skall kunna användas och inte kasseras i förtid. Om produkterna kasseras i förtid ger det negativ miljöpåverkan.

Exemplet med handdiskmedel med påstådd antibakteriell verkan visar att man med små insatser kan få ett stort genomslag.

Andra insatser riktade mot producenter finns redovisade i *bilaga 2*.

### 3.1 Den nordiska miljömärkningen Svanen

Under åren 2000 – 2001 genomfördes en omfattande utvärdering av vilka miljöeffekter som Svanenmärkningen haft. Syftet var att få bättre kunskap om vilka miljövinster, både direkt och indirekt, som Svanen har givit. Ett annat viktigt syfte var att belysa hur val av produktgrupper och miljömärkningskriterier för Svanen bör göras för att uppnå bästa möjliga resultat ur ett miljöperspektiv. Utvärderingen leddes av en särskild nordisk tvärsektorieell grupp mellan konsument- och miljösektorn. Utvärderingen omfattades av fyra delar:

- Konsumenternas kunskaper, hållningar, beteenden och behov av förbindelse med miljöinformation.
- Undersökning av miljömärkningssystemets miljöeffekter.
- Utvalda organisatoriska frågor som t.ex. förnyad värdering av finansieringsstrukturen.
- Strategiska överväganden som t.ex. relationen till EU:s miljömärke.

I den här skivelsen redogörs endast för den del som rör miljöeffekter.

Utvärderingen utgörs i första hand av en kvalitativ undersökning, indelad i tre separata delar: direkta miljöeffekter, indirekta miljöeffekter samt en egenutvärdering av Nordiska Miljömärkningsnämnden. De två första delarna utfördes av AB Ångpanneföreningen i Sverige. Den samlade analysen gjordes av Internationella Miljöinstitutet vid Lunds universitet och presenteras i sin helhet i rapporten *Evaluation of the*

Utvärderingen har remissbehandlats och 29 remissinstanser (huvudsakligen svenska) har lämnat sina kommentarer. Bland dessa finns myndigheter, branschorganisationer, företrädare för dagligvaruhandelns miljöorganisationer samt Nordiska Miljömärkningsnämnden. Av svaren framgår bl.a. att det finns skillnader i uppfattning mellan myndigheter och branschföreträdare när det gäller synen på Svanen. Myndigheter är över lag mer positiva till Svanen än branschföreträdare, vilka ifrågasätter bl.a. kostnaderna i förhållande till miljönyttan för miljömärkning av kemisk-tekniska produkter. När det gäller val av produktgrupper ifrågasätts varför Svanen utvecklar kriterier för mindre miljöbelastande produkter, när det finns så många mer angelägna grupper att ta sig an. Samtidigt framförs att det ändå kan finnas skäl att utveckla kriterier för vissa mindre miljöbelastande produkter, om detta medför att miljömärket därigenom blir mer synligt för konsumenterna.

### *Direkta miljöeffekter*

Svanens huvudsakliga produktområde är bygg- och boendeprodukter, kemisk-tekniska produkter, kontorsprodukter och pappersprodukter. En översiktlig bedömning gjordes av de direkta miljöeffekterna för dessa produktområden och de produktgrupper som är föremål för märkning. Från dessa områden valde man i utvärderingen att närmare granska sju produktgrupper som gav en representativ bild av Svanen.

Resultatet av undersökningen visar att de huvudsakliga produktområdena för Svanenmärkningen är betydelsefulla från miljösynpunkt. Det konstateras samtidigt att vissa för miljön viktiga produktområden, som transporter och livsmedel, inte omfattas av Svanen. De utelämnade produktområdena står för en stor del av miljöbelastningen inom Norden. Så länge dessa produktområden hålls utanför miljömärkningen, kommer Svanenmärkningens direkta miljöeffekter att vara begränsade.

Analysen av de sju produktgrupperna visade att de miljöproblem och de miljöparametrar som beaktas i kriteriedokumentet i huvudsak är relevanta, men att det finns vissa miljöparametrar som inte omfattas av Svanen. Vid en bedömning av Svanens möjligheter att vara pådrivande för en lägre miljöbelastning konstaterades bl.a. att Svanen haft en avgörande betydelse vad gäller trycksaker, men inte givit något nämnvärt bidrag vad gäller kyl och frys samt engångsbatterier. För flera produktgrupper framfördes att andra policyinstrument varit mer drivande när det gäller att åstadkomma miljöförbättringar.

### *Indirekta miljöeffekter*

Genom en intervjuundersökning med olika aktörer har det visats att de huvudsakliga indirekta effekterna är att kriterierna för Svanen har:

- fungerat som vägledning vid etablerandet av miljöledningssystem,
- fungerat som vägledning vid inköp för såväl privatpersoner som offentliga organ,

- ökat miljömedvetenheten bland konsumenter, inköpare och företag,
- lett till att tillverkare anpassat sina processer till nya miljökrav som konsumenter ställt samt
- bättre struktur och dokumentation i arbetet.

Av resultatet framgår också att miljömärkningen har effekt på annat miljöarbete, men att det finns variationer inom Norden. Representanter för svenska företag ser i högre grad än sina kollegor i andra nordiska länder effekter på omärkta produkter och på företagens miljöarbete. Producenter ser ofta miljömärkningen som en marknadsåtgärd, medan professionella inköpare och delar av dagligvaruhandeln ser den som ett verktyg för miljöarbete. Det går inte att dra några långtgående slutsatser om exempelvis storleksordningen av effekterna då studien är för begränsad.

#### *Nordiska Miljömärkningsnämndens egenutvärdering*

I denna del beskriver Miljömärkningsnämnden sin verksamhet, hur man har hanterat viktiga frågeställningar knutna till bland annat val av produktgrupper, kriterieutveckling och licensiering. Man beskriver även märkningens möjligheter och begränsningar som ett miljöpolitiskt verktyg. Studien har gjorts som ett komplement till undersökningarna av de direkta och indirekta miljöeffekterna som underlag för utvärderingen.

#### *Workshop*

På en workshop i Stockholm i juni 2000 presenterades de olika delstudierna för branschföreträdare och företrädare för offentliga upphandlare, dagligvaruhandeln, myndigheter och Nordiska miljömärkningsnämnden. På workshopen gjordes bl.a. följande kommentarer:

- Svanens övergripande mål är visserligen tillräckligt klart men avsaknaden av operationella mål kan orsaka problem.
- Svanen lägger för stor vikt vid trovärdigheten när det gäller miljömärkning av s.k. svarta produktgrupper (produktgrupper som kraftigt påverkar miljön och som kan betecknas som undvikliga). En framtida utveckling för Svanen kan vara att satsa mer på tjänster.
- Hanteringen av ”mogna” produktgrupper (sådana produkter för vilka kriterierna har skärpts flera gånger och där möjligheterna att ytterligare skärpa kraven är små, samtidigt som en stor del av produkterna på marknaden uppfyller kraven) bör ske genom en differentiering av avgifterna.
- Översyn av kriterierna bör ske med längre intervall efter hand.
- Användarledet borde inkluderas i kriteriearbetet i högre utsträckning. Det s.k. matrissystemet (där kraven kopplas samman och vägs mot varandra i ett särskilt poängsystem) har bidragit till att lösa vissa Nordiska olikheter.
- Svanens förhållande till andra frågor, såsom etiska aspekter och arbetsmiljöfrågor, bör klarläggas.

Slutanalysen fokuserar på måluppfyllelse, analys av effektkedjan, indirekta effekter samt miljömärkningens roll som konsument- och miljöpolitiskt verktyg. I rapporten drar konsulten bl.a. följande slutsatser och lämnar följande förslag:

- Den nuvarande måldefinitionen bör i och för sig vara tillräcklig för att tillfredsställa organisationens behov. Men för att tydligare kunna kommunicera organisationens mål, såväl internt som externt, behövs ett tydligare ställningstagande från Nordiska Miljömärkningsnämnden. Ett internt uppföljningssystem bör utvecklas.
- Avseende Svanens direkta miljöeffekter visar studien att miljörelevansen för val av såväl produktgrupper som kriterier i huvudsak är hög. Svanens möjlighet att direkt påverka den totala miljöbelastningen är dock begränsad. Det beror på att Svanen inte täcker vissa viktiga områden, som transporter och livsmedel, samt att det finns begränsade möjligheter för miljömärket att täcka in användarfasen i kriterierna. En förutsättning för att öka de direkta miljöeffekterna är att marknadsacceptansen för miljömärkta produkter ökar. Det är svårt att uppskatta hur stora de indirekta miljöeffekterna är. Resultatet av studien pekar dock på att miljömärkningen har effekt på annat miljöarbete.
- De miljömässiga principerna för framtagandet av kriterier är relativt väl utvecklade. Den RPS-modell (relevans, potential och styrbarhet) som har utvecklats för att välja såväl produktgrupper som kriterier är ett mycket användbart instrument. För att vidmakthålla trovärdighet och transparens påpekas att det bör föras en bättre dokumentation kring valen av produktgrupp. Det är även viktigt att det kontinuerligt förs en diskussion och omprövning av de s.k. svarta produktgrupperna respektive mogna produktgrupperna. Vidare konstateras att valet av produktgrupper bör fokuseras på privata och professionella konsumenters behov, snarare än producenter.
- Miljömärkning är såväl ett konsumentpolitiskt som ett miljöpolitiskt verktyg och det är viktigt att säkerställa en hög miljökompetens i kriteriearbetet. En av styrkorna hos Svanen är dess förmåga att kommunicera ett komplext budskap i en enkel form. Miljömärkning skall ses som ett komplement till andra instrument, såsom miljöanpassad offentlig upphandling och miljöledningssystem. Potentialen för synergieffekter med dessa och andra styrmedel på miljöområdet bör undersökas närmare.

### 3.2 Kunskapsförmedling

Konsumentverket har under många år haft ett ansvar för att bygga upp konsumenternas kunskap om den miljöpåverkan konsumtionen står för, se sammanställningen i *bilaga 1*. Målet var:

- år 1998 att arbeta för en förbättrad information till konsumenter hur de skulle kunna beakta miljöaspekter i sin konsumtion,
- år 1999 att arbeta för att kunskaperna hos konsumenterna ökar så att de bättre kan beakta miljöaspekterna i sin konsumtion,

- år 2000 att verka för att konsumenterna stimuleras att leva och agera miljöanpassat, och då särskilt göra information tillgänglig för konsumenterna om bilars miljöegenskaper, samt vidta informationsåtgärder för att förmå konsumenterna att beakta miljöaspekter i sin konsumtion, samt
- år 2001 att öka konsumenternas kunskaper om hur man kan leva och agera miljöanpassat.

För år 2002 gäller det av riksdagen beslutade övergripande kunskapsmålet, tillsammans med miljömålet. Från och med 1999 har Konsumentverket även haft i uppdrag att särskilt prioritera utvecklandet av ett webbaserat system för hushållsrelaterad konsumentinformation. Flertalet åtgärder som genomförts består av informationsinsatser riktade till konsumenter respektive åtgärder för att öka kunskapen kring olika frågor, såsom underlag för beslut hos bl.a. myndigheter, regering, riksdag och inte minst hos näringsidkare.

När det gäller information till konsumenter kan önskvärda effekter delas upp i

- kunskap: informationen leder till att konsumentens kunskaper om sitt beteendes miljöpåverkan ökar,
- attityd: kunskaperna leder till att konsumenten får en positiv attityd till att förändra sitt beteende,
- handling: konsumenten handlar i enlighet med de kunskaper och den förändrade attityd som informationsinsatsen syftade till.

Det är således en kedja av effekter som behöver uppnås för att informationsinsatser skall nå miljöeffekter.

Vill man gå vidare och även få en bild av eventuella förändringar i attityder och beteende, ökar komplexiteten i effektbedömningen. Även om kunskapen skulle öka, är det inte säkert att attityden ändras och än mindre att beteendet ändras. Andra faktorer, såsom ekonomi, tid och bekvämlighet, påverkar beteendet i stor utsträckning.

För att kunna veta hur långt i denna kedja en viss information når behöver man göra mätningar i varje steg och dessutom säkerställa att en ändrad attityd respektive ett ändrat beteende beror på just denna information. Att genomföra en sådan mätning innebär sannolikt ett omfattande arbete. Ett alternativ som kan vara av intresse är att enbart mäta hur kunskapen påverkats av informationen, även om det inte säger något om faktiskt beteende.

En annan typ av åtgärder är de som ökar kunskapen inför olika beslut hos myndigheter och andra aktörer. Dessa förutsätts sedan ta hänsyn till denna kunskap när de agerar i frågor som har betydelse för enskilda konsumenter. Det är således frågan om en indirekt påverkan vars effekter är svåra att beskriva. Betydelsen av dessa åtgärder bör därför bedömas på andra grunder, t.ex. om området är strategiskt och det finns stort behov av ytterligare beslutsunderlag.

### *Köpguiden*

Konsumentverket har på sin webbplats på Internet utvecklat en avdelning kallad Köpguiden. Där har hushållsrelaterad information samlats för att hjälpa konsumenten att välja inför köp av hushållsprodukter som

påverkar miljön. Köpguiden innehåller uppgifter om ungefärliga priser, prestanda, energiförbrukning och miljöpåverkan för produktgrupperna bilar, dammsugare, tvättmaskiner, diskmaskiner, spisar, torktumlare, gräsklippare, kyl, frys och sval samt mikrovågsugnar. Den har uppskattningsvis en 98-procentig marknadstäckning av de ingående produktgrupperna och är den enda plats där man kan få en samlad information om såväl funktion och prestanda som miljöegenskaper hos produkter.

Köpguiden innehåller även information om elpriser och möjlighet att jämföra olika elleverantörer med varandra genom Elprisjämförelsen. Där finns också Energikalkylen som kan ge småhusboende hjälp inför beslut av stor betydelse både för hushållsekonomin och för miljön. Här kan man få hjälp att räkna ut hur lång tid det tar innan en bergvärmepump lönar sig eller hur mycket man kan tjäna på att tilläggsisolera fönstren. Antalet besökare på denna del av Köpguiden är för 2002 beräknat till cirka 55 000. Informationsinsatsen får därför anses ha nått ut i stor utsträckning. Huruvida Energikalkylen inneburit att de som använt sig av den också påverkats vid val av åtgärd har inte undersökts.

Det kan konstateras att informationssatsningen når ut på ett tillfredsställande sätt genom det stora antal besökare den har varje år. Siffran för Köpguiden i dess helhet beräknas 2002 uppgå till 550 000 besök. Av dessa har 75 000 besökt sidorna där elpriser kan jämföras. Guiden om begagnade bilar har tillkommit 2002 och beräknas att besökas av 225 000 (avser tiden juli – december 2002). Köpguiden lanserades senhösten 2000. Under 2001 uppgick antalet besökare till 100 000, vilket skall jämföras med den beräknade siffran för 2002 på 550 000 besökare. För hela Konsumentverkets webbplats är antalet besök för 2002 uppskattat till två miljoner.

Det kan också konstateras att många producenter, som inför rapporteringen till Köpguiden undersökt förekomsten av miljöskadliga ämnen i sina produkter, har ändrat produkternas konstruktion i positiv riktning för miljön.

### 3.3 Provningsverksamheten

Av skrivelsen Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67, bet. 1997/98:LU21, rskr. 1997/98:220) framgår att Konsumentverket vid provning av hushållsapparater skall beakta miljöpåverkan i provningens samtliga led. Det konstaterades att nya provningsmetoder behöver utvecklas för att provningsverksamheten skall kunna omfatta miljöaspekter i större utsträckning. Det ansågs särskilt angeläget att provningar genomförs av sådana nya produkter som uppges vara särskilt skonsamma för miljön, både för att ge underlag till information till konsumenterna och för att kontrollera att funktionen är tillfredsställande. I den uppföljande skrivelsen Konsumenterna och miljön (skr. 2001/02:68, bet. 2001/02:LU18, rskr. 2001/02:207) konstaterades att Konsumentverkets provningar innehåller mätningar av produkters funktion, säkerhet, miljöpåverkan m.fl. aspekter och att resultaten från dessa provningar kan underlätta att stimulera hushållens användning av miljöanpassade produkter och produkter med låg



energiförbrukning. Det konstaterades att Konsumentverkets provningar framför allt inriktats på hållbarhet, energi- och vattenförbrukning, batterianvändning, partikelutsläpp, buller och antibakteriell effekt.

Av en utvärdering som gjorts av Konsumentverkets provningsverksamhet i allmänhet (Rapport 2000:7) framgår att det är svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning produkter och marknad påverkas av resultaten från Konsumentverkets tester. Utredaren konstaterar att testverksamheten dock har en betydelsefull produkt- och marknadspåverkan, bl.a. genom att vara ett stöd till företag som ser konsumentrelaterade provningar som ett hjälpmedel till seriös produktutveckling. Även om utvärderingen gäller testerna i allmänhet, är dess slutsatser i stor utsträckning giltiga även för miljöbedömningen i testerna. En direkt effekt kan vara att producenter ändrar sina produkter som en följd av provningsresultat eller möjligen beslutar att ta bort produkten från den svenska marknaden. Direkt effekt av mer långsiktig karaktär har provningarna när tillverkarna upplever att bedömningarna av olika egenskaper har ett ”profilvärde”, vilket kan vara särskilt aktuellt när produkterna är mer eller mindre likvärdiga. Enligt rapporten finns talrika exempel på sådan direkt påverkan som lett till produktförändringar under pågående provning för att uppnå bättre prestanda.

Indirekt påverkan kan bestå i det förhållandet att testresultaten påverkar det val konsumenterna gör i samband med köp. Vilket inflytande provningsresultaten har på konsumenternas beteende hänger nära samman med vilken kännedom de har om testerna, om resultaten är lätta att förstå och om produkterna finns i tillräcklig utsträckning i handeln när inköpen skall ske. Möjligheten för Konsumentverket att få ut information om sina tester underlättas av den nära kopplingen till tidskriften Råd & Rön. I en läsarundersökning, som utfördes av Råd & Rön i oktober/november 2001, konstateras att läsarna prenumererar på Råd & Rön främst för testernas skull. De uppskattar tidningens oberoende kritiska granskning av konsumentprodukter. Testerna är populära och utgör ett konkret verktyg för konsumenterna att bedöma om en viss vara eller tjänst är prisvärd och av god kvalitet. Prenumeranterna är övertygade om Råd & Röns trovärdighet i sina tester och anser att de framför allt får kunskap och mycket god vägledning i valet att göra ”det rätta köpet” och de följer oftast tidningens rekommendationer.

Konsumentverket har i bland annat sina årsredovisningar rapporterat vilka åtgärder som vidtagits utifrån de krav regeringen uppställt i regleringsbrevet året innan. Provningsinsatser av produkter speciellt intressanta från miljösynpunkt har genomförts. Det gäller batterier och batteriladdare, olika typer av gräsklippare och dess avgasutsläpp, ogräsbekämpningsutrustning, hushållskemikalier, vattensnåla toaletter, mindre köksapparater samt buller beträffande många olika produktgrupper. För tvättmaskiner och spisar har en särskild genomgång av produkternas totala miljöpåverkan gjorts.

Erfarenheten från provningen av batteriladdare visar att konsumenterna blivit medvetna om skillnader i kvalitet och att de bra laddarna sedan provningen genomfördes efterfrågas i allt större utsträckning.

En viktig miljöeffekt är reduktion av buller hos hushållsapparater, där särskilt arbetet med diskmaskiner varit framgångsrikt. För tvättmaskiner och torktumlare har vid provningen särskilt uppmärksammats

energiförbrukning, vattenåtgång och buller. Vid provning kunde konstateras att sköljförmågan hos tvättmaskiner har försämrats, och det har därför varit angeläget att påverka tillverkarna att ta fram tvättprogram med möjlighet till extra sköljningar. Sådana program finns numera hos de flesta vanliga tvättmaskinsmodeller. Konsumentverkets provningsmetoder för tvättmaskiner ligger till grund för miljömärkningskriterierna i den nordiska miljömärkningen och har haft stor betydelse för fastighetsmaskiner, eftersom fastighetsägare vid inköp ofta kräver miljömärkta tvättmaskiner.

En utgångspunkt för provningen är att användningen av hushållskemikalier måste minska och konsumenterna gå över till ämnen som innebär mindre miljöpåverkan. Bland annat har en ny metod för provning av rengöringsförmågan hos tvättmedel utvecklats tillsammans med branschen. Denna har kompletterats med en sammanställning om vattnets hårdhetsgrad i landets kommuner, för att näringslivet skall kunna ge konsumenterna bättre information om dosering av kemikalier.

Provningar av dammsugare där höga partikelutsläpp har konstaterats har resulterat i både produktförbättringar och i att produkter dragits bort från marknaden.

### 3.4 Handdiskmedel med påstådd antibakteriell verkan

I detta avsnitt beskrivs en åtgärd som vidtagits under perioden som med förhållandevis liten arbetsinsats från inblandade myndigheter och branschföreträdare fått en stor effekt. Det är ett bra exempel på framgångsrikt samarbete mellan myndigheter och andra marknadsaktörer.

Desinfekterande produkter för konsumentbruk har funnits länge på marknaden, många av dem baserade på klorföreningar. Behov och risker med dylika produkter har diskuterats mycket. Användningen av s.k. antibakteriella tillsatser leder till en ökad spridning av kemikalier och kan bidra till risker för bakteriell resistens.

Antalet frågor om konsumentprodukter som marknadsförts som antibakteriella ökade kraftigt under slutet av 1990-talet till Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Kemikalieinspektionen och Smittskyddsinstitutet. Frågorna berörde både kemisk-tekniska produkter och andra konsumentprodukter som kläder, skärbrädor och disktrasor. Störst uppmärksamhet till följd av intensiv marknadsföring fick antibakteriella disk- och rengöringsprodukter, som till stor del var likadana som de traditionella produkterna, med undantag för någon extra kemikalietillsats.

Myndigheterna träffades för att diskutera frågorna kring de antibakteriella produkterna, och enighet uppnåddes om att man måste samverka kring frågan. Beslut togs om ett gemensamt uttalande till allmänheten i form av ett pressmeddelande om antibakteriella produkter, hygien och miljöpåverkan. Pressmeddelandet fick stor uppmärksamhet i alla media, eftersom fem myndigheter stod bakom budskapet.

De frågor som Konsumentverket mottog om antibakteriella produkter rörde främst produkternas effektivitet men också om påståendena i reklamen kunde vara korrekta. För att ta reda på om handdiskmedel med

s.k. antibakteriell tillsats var extra effektiva mot smuts och bakterier, som marknadsföringen gjorde gällande, gjorde Konsumentverket en studie där även metodutveckling och provning ingick. Resultatet från studien visade att de s.k. antibakteriella handdiskmedlen inte hade större effekt på bakterier än traditionella handdiskmedel. Det som hade störst betydelse för att stoppa bakterietillväxten visade sig vara hanteringen av disktrasorna, dvs. att disktrasorna sköljdes av, kramades ur ordentligt och hängdes upp luftigt så att de torkade. Studien presenterades i tidskriften Råd & Rön.

Som en uppföljning till dels pressmeddelandet, dels Konsumentverkets studie arrangerade myndigheterna ett seminarium där nytta och onytta med antibakteriella tillsatser diskuterades mellan bl.a. myndigheter, företag, forskare och frivilliga organisationer.

Ett viktigt resultat av detta gemensamma myndighetsinitiativ är att dagligvaruhandeln har beslutat att inte sälja konsumentprodukter som marknadsförs som antibakteriella och/eller innehåller det miljöfarliga ämnet triclosan. Även marknadsföringen av produkter med påstådd antibakteriell effekt minskade till nästan obefintlighet. Möten och diskussioner mellan myndigheterna och olika företag hölls vid ett flertal tillfällen för utbyte av erfarenheter i frågan. Det här är ett bra exempel på utövandet av sektorsansvar och där dialog med näringslivet ledde till en förändring som både var till gagn för miljön och konsumenternas hälsa. Som framgår av inledningen till avsnitt 4 är arbetssättet med ett brett samarbete mellan ansvariga myndigheter, men framför allt med berörda branschföreträdare, något som regeringen ser mycket positivt på. Med gemensamma insatser kommer man längre med sådant arbete än med enskilda individuella insatser, och en viktig förutsättning är ofta att ansvarig bransch är engagerad och med på tåget, på det sätt som skett i exemplet.

## 4 Ett utvecklat miljömål

**Regeringens bedömning:** Arbetet inom ramen för miljömålet i konsumentpolitiken bör koncentreras till att förbättra förutsättningarna för konsumenterna att leva och agera miljömässigt. Miljömålet för konsumentpolitiken bör därför utvecklas i sådan riktning genom nya delmål.

Det är en angelägen konsumentpolitisk uppgift att medverka till att människor utvecklar konsumtionsmönster som belastar miljön så lite som möjligt. Konsumenternas ändrade efterfrågan kan bidra till en utveckling av en mer hållbar produktion av varor och tjänster. Riksdagen har med anledning av Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2000/01:LU02, rskr. 2001/02:51) godkänt vad regeringen föreslagit om miljömålet inom konsumentpolitiken. Miljömålet för konsumentpolitiken är ”att utveckla sådana konsumtions- och produktionsmönster som minskar påfrestningarna på miljön och som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling”. Målet är övergripande och anger den effekt regeringen vill uppnå på lång sikt. Målet har sin grund i

regeringens övergripande miljömål (prop. 2000/01:130, bet 2000/01:MJU03, rskr. 2001/2002:36), vilket innebär att arbetet med att nå målet präglas av samarbete mellan politikområden och mellan myndigheter. Konsumentverket är den myndighet som har sektorsansvar för konsumentrelaterade miljöfrågor och den myndighet som, framför andra, har i uppgift att arbeta med miljöfrågor inom ramen för konsumentpolitiken. Andra myndigheter som arbetar med konsumentrelaterade frågor är bl.a. Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Energimyndigheten, Statens skolverk, Boverket och Kemikalieinspektionen. Konsumentverkets arbete inom miljöområdet sker redan i dag i samarbete med andra myndigheter och organisationer. Det samarbetet bör dock utvecklas och ske i ökad omfattning.

Som framkommit i avsnitt 3.2 har det arbete som hittills bedrivits inom ramen för miljömålet i konsumentpolitiken främst varit koncentrerat till kunskapsförmedling i syfte att dels öka informationen till konsumenterna, dels påverka producenter, andra myndigheter och organisationer (se *bilaga 1*). Arbetet har huvudsakligen bedrivits av Konsumentverket och har varit framgångsrikt. Det är emellertid inte klarlagt att ökad kunskap med automatik leder till ett ändrat konsumentbeteende. Naturvårdsverkets rapport Att handla rätt från början (Rapport 5226 år 2002) sammanfattar kunskap som under de senaste åren vuxit fram inom den samhällsvetenskapliga miljöforskningen. Rapporten är en underlagsrapport till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om den miljöorienterade produktpolitiken, På väg mot miljöanpassade produkter (Rapport 5225 år 2002). Rapporten pekar på att det inte nödvändigtvis krävs förändrade värden och attityder hos konsumenterna för att de skall handla miljöanpassat. Undersökningarna visar att trots att positiva miljöattityder är vanligt förekommande i många länder, är ett icke-miljöanpassat beteende fortfarande förekommande i stor omfattning. För att skapa en förändring krävs snarare en kombination av attitydförändring och förbättrade förutsättningar för konsumenterna att agera miljöanpassat. Studierna visar nämligen att miljöpositiva beteendeförändringar som konsumenterna önskar göra ofta är blockerade av institutionella och strukturella barriärer, av att det är dyrt att ändra beteendet och av att det är svårt att nå fram till individer med information om att vissa beteenden är bra för miljön. I rapporten dras slutsatsen att en av de mest fundamentala barriärer som hindrar konsumenterna att agera miljöanpassat, är bristande möjligheter eller förutsättningar. Man pekar på att även sociala normer är betydelsefulla. Finns det en tydlig och allmänt accepterad bild av det önskvärda miljöanpassade beteendet ökar sannolikheten för att individen skall ta till sig beteendet. En norm måste vara synlig för att påverka beteendet på ett effektivt sätt. Om det önskade beteendet lyfts fram med hjälp av skyltar vid återvinningsplatserna som säger att "Det här kvarteret sorterar sitt hushållsavfall" kan det bidra till att skapa en social norm och få människor att känna att de bör medverka till återvinning.

Kunskapsmålet kom till som ett nytt mål i konsumentpolitiken i handlingsplanen för perioden 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2000/01:LU02, rskr. 2001/02:51). Målet är att konsumenterna skall ha tillgång till god vägledning, information och utbildning och omfattar alla de verksamhetsområden som finns inom det konsumentpolitiska

området, dvs. även miljöområdet. Regeringen gör bedömningen att arbetet inom ramen för miljömålet i konsumentpolitiken fortsättningsvis bör koncentreras till att förbättra förutsättningarna för konsumenter att leva och agera miljömässigt. Miljömålet för konsumentpolitiken bör därför utvecklas genom nya delmål. För att delmålen tydligt skall förankras i regeringens konsumentpolitiska arbete, har regeringen för avsikt att se till att de avspeglas i Konsumentverkets regleringsbrev.

I inledningen till avsnitt 3 har konstaterats att det varit svårt att följa upp det arbete som gjorts inom ramen för 1998-års miljömål. För att se till att det i framtiden skall bli lättare att genomföra en sådan uppföljning och utvärdering kommer arbetet bedrivs utifrån delmål (se avsnitt 4.1) och med hjälp av indikatorer (se avsnitt 4.2).

## 4.1 Delmål

**Regeringens bedömning:** Konsumentpolitikens verksamhetsinriktning inom miljöarbetet för perioden 2003–2005 bör anges genom följande delmål:

- Det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt.
- Det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende.
- Miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning.

Regeringen har för avsikt att ge Konsumentverket i uppdrag att göra en kartläggning av definitionen och spridningen av etisk märkning.

De nya delmålen syftar till att bidra till att det övergripande miljömålet för konsumentpolitiken uppnås och anger den inriktning verksamheten skall ha t.o.m. 2005. Delmålen är generella för politikområdet, men tar framför allt sikte på Konsumentverkets arbete och dess roll som sektorsansvarig myndighet. Målen har en övergripande karaktär och måste brytas ner på verksamhetsnivå för att kunna följas upp och mätas. De är formulerade som effektmål och uttrycker den effekt eller den påverkan som skall uppnås. Tonvikten läggs på effekten och inte på de medel som används för att nå effekten.

Det övergripande miljömålet för konsumentpolitiken syftar till att påverka konsumenterna att sträva mot hållbara konsumtionsmönster. För att konsumtionsmönstren skall kunna förändras i den riktningen, krävs att konsumenterna har förutsättningar att agera på ett för miljön positivt sätt. Men det krävs också att fler aktörer tar sitt ansvar för att målen skall kunna uppnås.

Som tidigare sagts visar undersökningarna i Naturvårdsverkets rapport Att handla rätt från början (Rapport 5226, år 2002) att önskvärda miljöpositiva beteendeförändringar ofta är blockerade av institutionella och strukturella hinder, av att det är dyrt att ändra beteendet och av att det är svårt att nå fram till individer med information om att vissa beteenden är bra för miljön. De delmål som regeringen redogör för i den här skrivelsen tar sikte på några av dessa slutsatser.

En förutsättning för att miljömålet skall kunna uppnås är att konsumenterna har möjlighet att agera miljömedvetet, dvs. att de institutionella och strukturella hinder som finns undanröjs. Detta kommer till uttryck i delmålet att det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt. En annan förutsättning är att konsumenterna har incitament att agera. Det andra delmålet är därför att det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende. En tredje förutsättning är att konsumenterna har tillgång till relevanta verktyg som hjälper dem att agera på ett för miljön positivt sätt. Det tredje delmålet är därför att miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning.

Delmålen förutsätter ett brett angreppssätt, där konsumentens hela livssituation vägs in. Dessutom krävs att arbetet bedrivs med inriktning på att utbudet blir mer miljöanpassat. Med utgångspunkt i att förändra konsumenternas förutsättningar att agera mer miljömedvetet har regeringen således formulerat de delmål som skall gälla för miljömålet i konsumentpolitiken t.o.m. 2005.

*Det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt*

Som tidigare konstaterats måste konsumenterna ges reella möjligheter att agera på ett för miljön positivt sätt. Hindren för ett miljöanpassat beteende består dels av hinder inom individen (vanor, attityder, inre motivation), dels av yttre hinder, som kan bestå av sociala normer samt institutionella och strukturella hinder. De inre och de yttre hindren är nära kopplade till varandra genom att de påverkar varandra ömsesidigt. Om en konsument t.ex. inte har för vana att källsortera, uppfattas också aktiviteten att källsortera som obekvämt. Som tidigare nämnts visar undersökningar att de inre hindren inte är lika stora som de yttre. Det kan också konstateras att det delvis är regeringens uppgift att se till att så många institutionella och strukturella hinder som möjligt undanröjs.

Konsumentverkets studie *Mitt hem är ingen sopstation* (Rapport 2001:11) baseras på en kvalitativ undersökning som genomförts i ett antal konsumentgrupper. Studien presenterades hösten 2001 och talar för att det måste vara enkelt att som privatperson agera på ett från miljösynpunkt mer hållbart sätt samt att det inte får kosta mer eller ta mer tid i anspråk. Undersökningen tyder bl.a. på att konsumenternas beteende i störst utsträckning styrs av priser, tid och bekvämlighet. Undersökningen tar fasta på att om det inte kostar mer, om det inte tar längre tid och om det inte innebär alltför mycket besvär, är sannolikheten mycket större att konsumenterna agerar miljömässigt. Dessa faktorer har alltså en större inverkan på beteendet än exempelvis miljöanpassning av produkterna.

Liknande slutsatser dras i Naturvårdsverkets rapport *Att handla rätt från början* (Rapport 5226 år 2002). I rapporten presenteras olika studier som visar att konsumenternas miljöbeteende i stor utsträckning påverkas av faktorer som bekvämlighet och hushållens ekonomiska situation. Studierna har bl.a. sin grund i undersökningar som visar att genom att göra miljöhandlingar, t.ex. att källsortera och åka kommunalt, mer bekväma har också andelen konsumenter som valt detta ökat. Sociala normer är också betydelsefulla. Om det finns en tydlig och allmänt

accepterad bild av ett önskvärt miljöanpassat beteende, ökar sannolikheten för att konsumenten skall ta till sig det beteendet.

Mot bakgrund av att konsumenter i allmänhet eftersträvar att minska hushållskostnaderna styrs de i många fall av priset på varan eller tjänsten. Samtidigt är många konsumenter måna om att köpa varor av god kvalitet och kan föredra en dyrare vara om kvaliteten är god. Slutsatsen kan därför dras att för att få konsumenter att agera på ett för miljön positivt sätt genom att välja miljöanpassade alternativ, måste det miljöanpassade alternativet vara lika prisvärt som övriga alternativ. Begreppet prisvärt innebär dock inte alltid att lägsta pris eftersträvas. Vid en sammanvägning av pris och kvalitet kan det miljöanpassade alternativet vara väl värt sitt pris, även om det är nominellt högre än andra alternativ, genom att det kan ge ett mervärde för konsumenten att miljöbelastningen är lägre. Här har studier visat att en persons inre motivation är av central betydelse. En hög grad av inre motivation hjälper konsumenten att klara av svåra beteenden, som att till exempel välja bort bilen. I det här sammanhanget bör även frågan om design nämnas som en viktig faktor för konsumentens val.

Konsumenterna styrs också av bekvämlighet och tid. Det måste därför vara enkelt att som konsument ändra sitt beteende så att det är till gagn för miljön. Begreppet enkelt innebär i det här sammanhanget dels att det inte tar för mycket tid, dels att det skall vara lättillgängligt. Det får alltså inte ta för mycket tid i anspråk eller vara svårtillgängligt att bidra till återvinningen av varor, att sortera avfall eller att köpa miljöanpassade produkter.

För att minska hindren gör regeringen bedömningen att det första delmålet för miljöarbetet inom konsumentpolitiken bör vara att det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt.

*Det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende*

Som konstaterats ovan är en annan förutsättning för att få konsumenterna att agera miljöanpassat, att de har tydliga incitament att göra så. Med incitament avses här uppgifter eller åtgärder som stimulerar konsumenterna att ändra sitt beteende.

Incitament kan t.ex. utgöras av tydlig information om de effekter ett miljöbeteende har. I Konsumentverkets studie Mitt hem är ingen sopstation (Rapport 2001:11) framhålls att konsumenter saknar konkreta, positiva exempel på vilka effekter ett mer miljöinriktat beteende har på miljön och samhället. Bristen på positiva exempel skapar enligt undersökningen en känsla av maktlöshet, som bidrar till att konsumenterna uppfattar de personliga miljöinsatserna som meningslösa i relation till de globala miljöproblemen. Liknande slutsats dras i Naturvårdsverkets rapport Att handla rätt från början (Rapport 5226, år 2002). I rapporten diskuteras undersökningsresultat som visar att den uppfattade konsumenteffektiviteten (perceived consumer effectiveness) spelar en viktig roll för det individuella beteendet. Resultaten visar bl.a. att konsumentens uppfattning om de egna möjligheterna att effektivt bidra till en lösning på miljöproblemen tydligt påverkade om han eller hon också utförde de för miljön positiva handlingarna. Slutsatsen dras

därför att konsumenter behöver stärkas i tron på sina egna möjligheter att bidra till en hållbar utveckling och i att förstå att de är kapabla att förändra. I rapporten resoneras vidare om det är möjligt eller inte att öka konsumenternas förståelse genom information. Det slås dock fast att det i sådant fall är viktigt att konsumenterna har lätt att ta till sig informationen. Detta kan exempelvis ske genom att konsumenten identifierar sig med någon som har ett positivt miljöbeteenden eller att informationen presenteras i en sådan situation eller under de förutsättningar där konsumentens miljöbeteendet är aktuellt.

Ett sätt att öka konsumenternas incitament att agera på ett för miljön positivt sätt är enligt regeringens bedömning att öka tillgången på konkreta exempel på de positiva miljöeffekter som ett ändrat beteende har på den globala och/eller lokala miljön. Regeringen gör därför bedömningen att det andra delmålet för miljöarbetet inom konsumentpolitiken bör vara att det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende.

### *Miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning*

Som uttalades tidigare är en förutsättning för konsumenterna att agera miljöanpassat att de har tillgång till relevanta verktyg. Verktögen syftar till att hjälpa och underlätta för konsumenterna att agera miljöanpassat. I propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 (prop. 2000/01:135, bet. 2000/01:LU02, rskr. 2001/02:51) gjorde regeringen dessutom bedömningen att miljömärkning och etisk märkning är viktiga verktyg för att konsumenterna skall kunna göra väl överlagda val på marknaden.

Miljömärkningen är ett viktigt verktyg för att uppnå miljömålet inom konsumentpolitiken, eftersom den ger konsumenterna möjlighet att aktivt välja produkter som ur miljöhänseende utgör bättre alternativ. Därigenom kan produktutvecklingen påverkas i en mer miljöanpassad riktning. Det finns flera olika märkningsordningar för s.k. frivillig, positiv miljömärkning, t.ex. Svanen, EU-blomman, Bra miljöval och KRAV-märkningen.

Etisk märkning är ett viktigt medel för att konsumenter som vill göra val utifrån etiska aspekter skall kunna göra det. Med etisk märkning avses olika former av etisk och social märkning som fokuserar på mänskliga rättigheter som t.ex. Rättvisemärkt gör. En ökad spridning av den etiska märkningen är ett mål som ligger i linje med regeringens nationella strategi för hållbar utveckling. Konsumentpolitikens mål om hållbara konsumtions- och produktionsmönster skall inte endast innefatta den ekologiska dimensionen, utan även den sociala och den ekonomiska dimensionen. Därför är det relevant att under detta mål formulera ett delmål som återspeglar den tolkningen av begreppet hållbar utveckling.

Ett exempel på hur man kan gå till väga är det sätt man valt i Belgien, där man har lagstiftat om social/etisk märkning. Lagen skall göra det möjligt att ställa krav på företagen att ta ett större socialt ansvar. Krav ställs bl.a. på att ILO-konventionen följs. En kommitté skall avgöra om tillverkningen klarar de uppställda kraven, där även utländska märken skall kunna godkännas. Systemet är frivilligt. Företag och arbetstagar-



organisationer har visat intresse för märkningen. De flesta företag som valt att märka sina produkter finns inom servicenäringen.

Regeringen gör bedömningen att det tredje delmålet för miljöarbetet inom konsumentpolitiken bör vara att miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning. Arbetet med den etiska märkningen bör i ett första steg utgöras av en kartläggning av vad som omfattas av begreppet och en analys av hur det framtida arbetet med den etiska märkningen bör bedrivas. Regeringen avser därför att ge Konsumentverket i uppdrag att göra en sådan kartläggning.

## 4.2 Uppföljning och utvärdering

**Regeringens bedömning:** Åtgärder som vidtas inom ramen för miljömålet bör följas upp och utvärderas i större utsträckning. Det bör ske med utgångspunkt i bl.a. de indikatorer som utarbetats för delmålen.

Som påpekats i inledningen av avsnitt 3 har avsaknaden av uppföljningar av vissa vidtagna åtgärder försvårat arbetet med effektredovisningen. Det är därför i många fall svårt att fastställa vilka effekter som kan ha uppnåtts.

För att kunna bedöma om de nu föreslagna delmålen är tillräckliga för att nå det övergripande miljömålet i konsumentpolitiken, och därigenom bidra till regeringens övergripande miljömål, är det viktigt att effekterna av arbetet följs upp och utvärderas. Konsumentverket bör kontinuerligt följa upp sitt arbete och sina insatser, bl.a. genom att i sin årsredovisning redovisa vilket arbete som genomförts och vilket resultat arbetet har haft. Det är därefter regeringens ansvar att utvärdera det arbete som myndigheten gjort. I den processen kan nästa steg tas i fråga om att förbättra och förfina indikatorerna på miljöområdet inom konsumentpolitiken.

### *Indikatorer*

Arbetet med uppföljning och utvärdering av effekterna av miljömålet bör ha sin utgångspunkt i särskilda indikatorer. Att arbeta utifrån indikatorer bidrar till att åskådliggöra den mer detaljerade och mångfacetterade information som finns att få från bl.a. miljöövervakningen, miljöstatistik och andra grunddata. En redovisning baserad på indikatorer är inte heltäckande, men visar ett urval av karakteristiska frågor på en detaljnivå, som i de flesta fall räcker för att åskådliggöra om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt.

Regeringen har utarbetat indikatorer som inledningsvis bör vara utgångspunkten för Konsumentverkets arbete med att följa upp de nya delmålen för miljömålet. Indikatorerna tar inte enbart sikte på insatser som Konsumentverket själva arbetar med, utan också på sådan information om insatser som kan hämtas från andra myndigheter. De nedan angivna indikatorerna täcker endast en del av arbetet inom respektive delmål. För Konsumentverkets del innebär det att delmålen

bör brytas ner på verksamhetsnivå så att alla eventuella insatser och åtgärder under respektive delmål täcks in. Skr. 2002/03:31

De här redovisade indikatorerna utgör ett första steg i arbetet med hur delmålen bör följas upp. Arbetet med att ta fram fler indikatorer skall fortgå. Regeringen avser därför ge Konsumentverket i uppdrag att inventera och sammanställa förekomsten av konsument- och miljörelaterade indikatorer inom några relevanta sektorer. Det är särskilt intressant att få fram inom vilka områden och sektorer indikatorer saknas eller behöver utvecklas.

Indikatorerna bör ha en regional dimension. De bör kunna brytas ned på regioner för att lyfta fram eventuella regionala skillnader.

*Delmål 1: Det skall vara prisvärt och enkelt att agera på ett för miljön positivt sätt*

Indikatorer:

- Pris på miljömärkta varor jämfört med icke-miljömärkta alternativ.
- Närhet till källsortering.

*Delmål 2: Det skall finnas många konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende*

Indikatorer:

- Antalet konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende som publiceras på Konsumentverkets webbplats.
- Antalet konkreta exempel på positiva miljöeffekter av ett ändrat beteende som publiceras i Råd & Rön.
- Antalet konkreta exempel som finns tillgängliga i butik.

*Delmål 3: Miljömärkningen och den etiska märkningen skall ha en stor spridning.*

Indikatorer:

- Inköp av miljömärkta varor och tjänster uttryckt i procent av total privat konsumtion.

### 4.3 Ett utvecklat sektorsansvar

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Konsumentverket bör utveckla sitt sektorsansvar bl.a. genom att öka och fördjupa samarbetet med andra myndigheter och organisationer.</p>
--

Som tidigare nämnts har miljömålet för konsumentpolitiken sin grund i regeringens övergripande miljömål. Det innebär att det krävs samarbete mellan politikområden och myndigheter för att målet skall nås. Konsumentverket är sektorsansvarig för miljöpolitiken och bör utveckla sitt sektorsansvar främst genom utökad samverkan, påverkan och dialog. Ett första steg är att öka och fördjupa samarbetet med myndigheter samt

lokala och regionala organisationer. Konsumentverket bör fördjupa samarbete om miljöfrågor med ansvariga myndigheter inom livsmedels-, transport- och boendesektorn. Det är inom dessa sektorer som den privata konsumtionen utgör det största hotet mot en hållbar konsumtion.

Diskussioner om ett fördjupat samarbete bör syfta till att klargöra gränsdragningen mellan myndigheterna rörande ansvarsområdena i arbetet för en hållbar konsumtion. Dessutom bör samarbetet med t.ex. miljö- och konsumentorganisationer samt övriga berörda organisationer, dagligvarubranschen och Agenda 21-samordnarna utvecklas. Resultaten av det utvecklade samarbetet bör återspeglas i den löpande verksamheten.

I avsnitt 3.4 beskrivs de åtgärder som vidtagits rörande antibakteriella produkter riktade till konsumenter. Målet att få bort dessa produkter från marknaden nåddes, med vissa undantag, genom aktivt samarbete mellan myndigheter och genom dialog med olika företag. Att frågan fick ett stort genomslag i massmedia hade naturligtvis stor betydelse för handelns agerande. Det konstateras också att arbetet är ett bra exempel på utövandet av sektorsansvar. Exemplet kan ligga till grund för Konsumentverkets fortsatta utvecklande av detta ansvar.

#### 4.4 En handlingsplan för hållbar konsumtion

**Regeringens bedömning:** En särskild utredare bör tillsättas för att föreslå en handlingsplan med fokus på att precisera begreppet hållbar konsumtion samt åtgärder för hur hållbar konsumtion skall uppnås. De sociala, ekonomiska och ekologiska aspekterna bör vägas samman i handlingsplanen.

Vid toppmötet i Johannesburg enades man bl.a. om att åtgärder måste vidtas för att främja inkludering av sociala aspekter och miljökostnader i priset på varor och tjänster. Dagens samlade produktion och konsumtion överstiger jordens ekologiska kapacitet med 25 procent, vilket innebär att vi förstör våra naturresurser i en ohållbar takt. Ansvaret för hur vi skall kunna bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan vilar främst på de industrialiserade länderna.

För att uppnå en hållbar utveckling krävs även åtgärder som riktar sig mot konsumtionen. Verktyg och informationsinsatser i form av miljömärkning, miljövarudeklarationer m.m. har utvecklats i syfte att komplettera en effektiv produktion. Det krävs dock bredare insatser för att öka kunskap och insikt om effekterna av konsumtion och hur enskilda konsumenter, företag och organisationer kan bidra till att minska de negativa effekterna av sin konsumtion.

Individens val i vardagen är inte alltid frivilligt utan konsumtionsmönster beror också på infrastrukturella, tekniska, kulturella, sociala, historiska, geografiska och socioekonomiska förutsättningar. Att ändra människors värderingar och attityder är inte tillräckligt. Kunskap är heller ingen garanti för ett miljöanpassat beteende, men en viktig förutsättning. Att identifiera, förstå och förändra situationer eller hinder och skapa incitament (t.ex. ekonomiska) är ofta en mer framgångsrik väg. Det kan gälla att utveckla ett väl fungerande

källsorteringssystem, fungerande kollektivtrafik, eller att likställa miljöanpassade och konventionella produkter ekonomiskt. Det är också viktigt att framhålla att det inte alltid krävs stora uppoffringar för att agera miljöanpassat, utan det kan räcka med små medel. Information kan också bli mycket mer effektiv om den ges i den situation och under de förhållanden där handlingen skall utföras och inte bara i form av allmän information.

Även inom EU och i grönboken om Integrerad produktpolitik KOM (2001) 68 slutlig betonas vikten av att arbeta med konsumtion och med att konsumenterna får tillgång till lättbegriplig, relevant och trovärdig information. Även här redovisas en rad hinder som begränsar det informativa styrmedlets effekt, såsom livssituation, sociala normer, infrastruktur etc.

UNEP (United Nations Environmental Program) pekar i sin rapport från 2001, Consumption Opportunities, på att hållbar konsumtion har uppmärksammats för lite av regeringar och uppmanar till att nationella handlingsplaner tas fram. Åtgärder bör inte endast riktas mot individer, utan ett antal olika aktörer måste involveras.

För att den miljöorienterade produktpolitiken skall bidra till en hållbar utveckling krävs ett brett spektrum av åtgärder som utformas så att konsumtionen och produktionen förändras så att bl.a. energi- och materialanvändning samt utsläpp av skadliga ämnen totalt sett begränsas. Det är viktigt att betona skillnaden mellan att minska de miljöproblem som orsakas av produkter och att minska de miljöproblem som förknippas med konsumtion. Kunskapen om konsumtionsmönster och hur de kan förändras och bidra till ett hållbart samhälle är dock otillräcklig. En särskild utredare bör därför tillkallas för att föreslå en handlingsplan för hållbar konsumtion. Utredaren bör utgå från befintlig kunskap samt från skrivelserna Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67, bet. 1997/98:LU21, rskr. 1997/98:220), Konsumenterna och miljön (skr. 2001/02:68, bet. 2001/02:LU18, rskr. 2001/02:207) samt denna skrivelse. Såväl sociala, ekologiska som ekonomiska aspekter bör integreras i handlingsplanen.

I uppdraget bör ingå att:

- precisera begreppet hållbar konsumtion och hållbara konsumtionsmönster och hur dessa kan integreras med åtgärder för hållbar produktion,
- vidga synen på vad hållbar konsumtion kan komma att innebära globalt, nationellt och på individnivå,
- redogöra för vilka aktörer som berörs och vilka som har ett särskilt ansvar samt undersöka på vilket sätt de kan involveras,
- särskilt belysa statens roll för att skapa förutsättningar, samt
- föreslå strategiska områden och åtgärder för hållbar konsumtion.

## 5 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna av delmålen för konsumentområdets miljömål berör framförallt Konsumentverkets verksamhet. För Konsumentverket

kommer förändringarna att innebära att delvis ändrade krav ställs på verksamheten. Den ändrade inriktningen skall göras inom den tilldelade budgetramen. Omfördelning av resurser avsatta för miljöarbete i den nuvarande verksamheten inom myndigheten kan bli aktuell. De eventuella ökade kostnader som den förändrade verksamhetsstrukturen kan innebära för Konsumentverket i ett initialt skede skall också täckas inom befintlig budgetram. Skr. 2002/03:31

De nya delmålen, Konsumentverkets uppdrag och handlingsplanen för hållbar konsumtion förutses inte öka den administrativa bördan för de små företagen.

# Konsumentverkets åtgärder för att bygga upp kunskap inför utåtriktade aktiviteter

Skr. 2002/03:31  
Bilaga 1

Insats	Konsumtionsområde	Referens
<p>Konsumentundersökningar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsumenternas möjlighet att tillgodogöra sig produktrelaterad miljöinformation</li> <li>• Kunskap, attityd och handling</li> <li>• Hushållsapparaters livslängd och servicebehov</li> <li>• Användning av hushållsapparater 1</li> <li>• Användning av hushållsapparater 2</li> <li>• Kunskapsöversikt: Ekologiska livsmedel ur konsumentperspektiv</li> <li>• Konsumenternas tankar om konsumtion och miljö</li> </ul>	<p>Alla</p> <p>Alla Boende</p> <p>Boende Boende Mat</p> <p>Alla</p>	<p>KOV-rapport 1998:26</p> <p>KOV-rapport 1998:07 KOV-rapport 1998:8</p> <p>SKOP-rapport 1999 Eureka-rapport 2000 KOV-rapport 2002:4</p> <p>KOV-rapport 2001: 11</p>
<p>Varuprovningar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Återkommande undersökningar av marknadens utbud av varor av betydelse för hushållens miljöpåverkan</li> <li>➤ Undersökning av reparerbarhet och återvinning för små hushållsapparater</li> </ul>	<p>Boende</p> <p>Boende</p>	<p>Provningsrapporter som underlag för populariserad information via Råd &amp; Rön och webbplatsen</p> <p>KOV-rapport 2000:7 EU-rapport contract B5-1000/98/000084</p>
<p>Utveckling av provningsmetoder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mätmetoder för provning av varor av betydelse för hushållens miljöpåverkan</li> <li>➤ Testning av återvinning, reparerbarhet och uppgraderingsmöjlighet</li> </ul>	<p>Boende</p> <p>Boende</p>	<p>Provningsinstruktioner</p> <p>Consumers International Green Testing September 1999</p>
<p>Kartläggning av materiella förutsättningar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vattnets hårdhetsgrad i olika delar av landet, underlag för behov av rengöringsmedel</li> <li>➤ Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel</li> </ul>	<p>Boende</p> <p>Mat</p>	<p>SGU-rapport 08-1076/99</p> <p>Livsmedelsekonomiska institutet 2001:1</p>
<p>Samrådsmöten med NV och KemI</p>	<p>Alla</p>	<p>Samverkansavtal med respektive myndighet</p>

Kartläggning av informativa förutsättningar <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Relevant och begriplig miljöinformation</li> <li>➤ Konsumentrelaterad miljöinformation i de nordiska länderna</li> <li>➤ Källsorteringsanvisningar på förpackningar</li> </ul>	Alla	KOV-rapport 1998:19
	Alla	TemaNord 2001:518
	Alla	Intern KOV-rapport
Kartläggning av aktörer och initiativ <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Etiska hänsyn vid konsumtion</li> </ul>	Alla	TemaNord 2001:583
Analys av insatsområde <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Etiska hänsyn vid konsumtion</li> </ul>	Alla	TemaNord 2001:583

## Konsumentverkets utåtriktade aktiviteter

Insats	Kunskaps förmedling konsument	Påverkan producenter		Samverkan mellan KOV och externa aktörer	Konsumtionsområde	Referenser
		Ändrat Utbud	Marknadsföring			
<p>Webbinformation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Webbplats med hushållsrelaterad miljöinformation om hushållsapparater, bilar, jämförelse av elleveranser, miljömärkning etc.</li> <li>➤ Om avfallshantering</li> <li>➤ Webbtidning för ungdomar som går ut gymnasiet</li> <li>➤ Webbspel om miljö för ungdomar</li> <li>➤ Kalkylprogram för ändring av uppvärmning i småhus</li> <li>➤ Mat och miljö samt ekologisk mat</li> </ul>	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>		<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p>Alla</p> <p>Alla</p> <p>Alla</p> <p>Alla</p> <p>Boende</p> <p>Mat</p>	<p>www.konsumentverket.se utvecklad i samarbete med andra myndigheter med miljöansvar, branschorganisationer, m.fl. Uppföljning av spridning genom registrering av antalet besökare. Redovisning i ÅR</p>



Insats	Kunskaps förmedling konsument	Påverkan producenter		Samverkan mellan KOV och externa aktörer	Konsumtions- område	Referenser
		Ändrat Utbud	Mark- nads- föring			
Trycksaker, läromedel mm <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kokbok med miljöanpassade recept och tillagningsmetoder</li> <li>➤ OH-material om val av livsmedel</li> <li>➤ Böcker om val av bil</li> <li>➤ Bilar bränsleförbrukning och miljöegenskaper</li> <li>➤ Ekologisk mjölk och potatis</li> <li>➤ Ekologisk mat</li> <li>➤ Om ekologisk och konventionell mjölk resp potatis</li> </ul>	X  X  X X  X X X	   X    	   X X	X  X  X X	Mat  Mat  Transporter Transporter  Mat Mat Mat	Samarbete med Naturvårdsverket och Livsmedelsverket   Samarbete med Bilprovningen Årlig sammanställning  Broschyrer Bilaga i Råd&Rön KOV-rapporter 2002:10,11
Särskilda informationsinsatser <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Utställning om miljö</li> <li>➤ Seminarium om mat och miljö</li> </ul>	X  X	  X	  	X  X	Alla  Mat	Samarbete med Riksmuséet och Naturvårdsverket Samarbete med myndigheter, näringsliv och organisationer
Nordisk miljömärkning	X	X	X	X	Alla	TemaNord-1999:592 TemaNord 2001:516 TemaNord 2001:522

Insats	Kunskaps förmedling konsument	Påverkan producenter		Samverkan mellan KOV och externa aktörer	Konsumtions- område	Referenser
		Ändrat Utbud	Mark- nads- föring			
Europeisk miljömärkning	X	X	X	X	Alla	
Miljöargument i marknadsföring <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Europeisk expertgrupp</li> <li>➤ Miljöargument på förpackningar i Sverige</li> <li>➤ Miljöargument på förpackningar internationellt</li> <li>➤ En utvecklad syn på miljöargumentation</li> </ul>			X X X X		Alla Mat, Boende  Alla  Alla	KOV-rapport 2000:4  Consumers international november 1999 TemaNord 2002:535
Särskilda insatsområden <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Organisk-kemiska ämnen i leksaker</li> <li>➤ Antibakteriella tillsatser</li> <li>➤ Nordisk antirostkodex</li> </ul>		X X X		X X X		TemaNord 2001:541  Samarbete med myndigheter Samarbete med näringsliv och organisationer
Mat och miljö <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Undersökningar om utbud och pris på ekovaror</li> <li>➤ Nätverk för mat och miljö, arbetsgrupp Framtida Handel</li> <li>➤ Referensgrupp(er) kopplade till Jordbruksverkets eko-arbete</li> </ul>		X X	X	X X X	Mat Mat Mat	Dialog och KOV-rapport 2000:25  Dialog med departement, näringsliv, andra myndigheter

Insats	Kunskaps förmedling konsument	Påverkan producenter		Samverkan mellan KOV och externa aktörer	Konsumtions- område	Referenser
		Ändrat Utbud	Mark- nads- föring			
Stöd till frivilliga organisationer	X	X	X		Alla	Årliga sammanställningar över antal projekt med anknytning till miljö
Energideklarationer av hushållsapparater			X	X	Boende	Årliga uppföljningar av efterlevnad i butiker, 5 års sammanfattning KOV-rapport 2000:16
Standardiseringsarbete i CEN, CENELEC Europa och ISO, IEC globalt		X		X	Alla	
Svenska, nordiska och europeiska grupper för att miljöanpassa produkter ur ett livscykelperspektiv, IPP	X	X	X	X	Alla	Nationell strategi Skr 2001/02:172 Nordisk produktorienterad miljöstrategi, POMS TemaNord 2000:557