

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2003 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet — Integrerad produktpolitik — Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 5 september 2003 statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet — Integrerad produktpolitik — Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv (E 36/2003 rd) till miljöutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Taina Nikula, miljöministeriet
- generalsekreterare, miljöråd Sauli Rouhinen, Kommissionen för hållbar utveckling

- miljöskyddsombudsman Riitta Larnimaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- specialplanerare Riitta Jalkanen, Konsumentverket
- förvaltningschef Anja Vallittu, Helsingfors stad
- miljösakkunnig Leena Valjakka, Tammerfors stad
- forskare Erja Heino, Finlands naturskyddsförbund rf
- forskningschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från handels- och industriministeriet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Kommissionens meddelande

Europeiska kommissionen lämnade den 18 juni 2003 ett meddelande: Integrerad produktpolitik - Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv KOM (2003) 302 slutlig. EU:s integrerade produktpolitik syftar till att minska resursanvändningen och avfallens påverkan på miljön. Enligt meddelandet ska det skapas förutsättningar för kontinuerlig produktförbättring och olika metoder anlitas för att minska produkters miljöpåverkan.

Det är viktigt att alla intressenter deltar och bär sin del av ansvaret. Kommissionen presenterar en rad metoder för att främja en miljödriven produktpolitik som den avser att tillämpa utifrån en konkret plan. Metodarsenalen omfattar riktad finansiering, upplysning, frivilliga överenskommelser, standardisering, miljömärkning och produktinformation, grönare offentlig upphandling, ekonomiska styrmedel och förpliktelser i lag.

Statsrådets ståndpunkt

Finland ställer sig positivt till att miljöpolitiken ges en produktdimension både nationellt och på

gemenskapsnivå. Statsrådet har ännu inte formulerat sin hållning till meddelandet i detalj.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning

Meddelandet ska komma med ett konkret svar på utmaningarna i EU:s strategi för hållbar utveckling, EU:s sjätte miljöprogram och handlingsprogrammet för hållbar utveckling från FN:s konferens i Johannesburg att lägga om produktions- och konsumtionsvanor som står i strid med principen om hållbar utveckling. Kommissionen vill främja produktförbättringar över hela linjen och prioritera de produkter som har den bästa förbättringspotentialen. Miljöutskottet anser att metoderna och strategierna i meddelandet i princip är riktiga. Den integrerade produktpolitiken omfattar givetvis flera politikområden och alla samhällseliga och ekonomiska aktörer, men det betyder samtidigt att riktlinjerna i handlingsplanen är rätt generella och att enskilda åtgärdsförslag inte konkretiseras. Det är viktigt att lyfta fram de mest centrala åtgärdsförslagen eftersom kommissionen kommer att lägga fram konkreta åtgärds- och lagstiftningsförslag utifrån respsen på sitt meddelande.

Miljöutskottet understryker att målen för en hållbar utveckling kräver att också de viktigaste miljöutmaningarna måste lösas. Det gäller bl.a. att kontrollera klimatförändringen, minska utsläppsmängderna, värna ett helgjutet och mångfaldigt ekosystem och minska hälso- och miljöpåverkan på grund av ökad användning av skadliga ämnen. Ett av de viktigaste resultaten från Johannesburg var ett åtagande om att lägga om produktions- och konsumtionsvanor som står i strid med principen om hållbar utveckling. Det ska ske med hjälp av ett tioårigt handlingsprogram. Genom ekologisk effektivitet, dvs. genom att producera mera med mindre resurser, kan vi spara på naturresurserna och lägga oss till med

hållbara produktions- och konsumtionsvanor. Den ekologiska effektiviteten ska höjas med hjälp av den s.k. Faktorprincipen (bäst känd är Faktor 4, dvs. fyrfaldig höjning av den ekologiska effektiviteten på 20 år och Faktor 10, dvs. tiofaldig höjning på 50 år). Principen har redan tillämpats inom produktplanering. För enstaka produkter har effektivitetshöjningen varit ännu större.

Bland metoder för att höja den ekologiska effektiviteten kan nämnas mindre materialanvändning i produktionen och styrning av konsumtionen från varor till tjänster och sociala innovationer. Livscykelperspektivet är utgångspunkten för ekologisk effektivitet. Livscykeln ska synliggöras och ändringar sätts in i alla faser. Den springande punkten är att alla aktörer engageras. Utskottet omfattar meddelandets utgångspunkt att alla politikområden och alla samhällseliga och ekonomiska aktörer engagerar sig för livscykelperspektivet, men anser att det behövs fler element som kan konkretisera den ekologiska effektiviteten.

En allmän och en särskild produktpolitik

Miljöutskottet ser det som mycket viktigt att det på det politiska planet skapas förutsättningar för kontinuerlig produktförbättring över hela linjen men att det samtidigt tas fram metoder för att reducera miljöpåverkan från de klart skadligaste produkterna. Mål måste ställas upp för alla produkter för att de viktigaste målen med den integrerade produktpolitiken ska nås, men för att lagstiftningen ska vara effektiv gäller det att ta fram i sista hand legislativa metoder för att minska de skadligaste produkternas miljöpåverkan. Bestämmelserna bör absolut genomföras på den nivå som är effektivast och de bör anpassas till det eftersträvade målet. Det betyder att frivil-

liga överenskommelser, offentligt stöd och liknande mjukare metoder lämpligen kunde anlitas för att ta fram en allmän produktpolitik. Däremot bör tvingande lagstiftning inriktas på att minska speciellt skadliga produkters miljöpåverkningar. Det produktpolitiska livscykelperspektivet kunde gärna få genomslag t.ex. i gemenskapens kemikaliepolitik och principen att skadliga kemikalier ersätts med mindre skadliga införas.

Bedömningen av produkters miljöpåverkan är alltid en relativ och kulturbetingad fråga och därför bör det satsas mera på att ta fram redskap för att hantera konflikter mellan olika synsätt. I detta sammanhang kan man tänka sig olika produktstrategier t.ex. för produkters säkerhet, kvalitet och etiska aspekter. Det händer att t.ex. miljökraven på en produkt står i strid med säkerhetskraven. Då måste miljökraven anpassas till konsumentens funktions- och kvalitetskrav på produkten så att alla olika aspekter blir beaktade.

Centrala element

Med tanke på systemets effektivitet är det väsentligt att säkerställa kompatibiliteten och synergien mellan olika styrredskap. Det är viktigt att livscykelperspektivet och andra centrala element i produktpolitiken integreras t.ex. i gemenskapens kemikaliepolitik, anser utskottet.

Den produktpolitiska utgångspunkten är att konsumenterna ska ha en möjlighet att ta sitt miljöansvar. Det behövs fungerande styrredskap på marknaden och handeln bör engageras fullt ut. Handeln spelar en central roll som förmedlare av miljöinformation. Med tanke på konsumenten bör miljöinformationen vara så enkel och lättfattlig som möjligt. Om det t.ex. inte går att få reda på en produkts ursprung blir också miljöinformationen till stor del otillgänglig. Produktpolitiken bör vara ett komplement till andra politikområden som har samband med en produkt och ge mera plats för livscykelperspektivet. Begreppet "från jord till bord" som tillämpas t.ex. inom jordbruk och livsmedelssäkerhet visar att livscykelperspektivet redan har integrerats i vissa politikområden som har med produk-

ter att göra. Utskottet menar att kompatibiliteten och synergien mellan olika politikområden bör utredas närmare i framtiden. Det bör överlag utredas hur transport- och logistikfrågor inverkar på livscykeln.

Nytt konsumentbeteende efterlyses

Vid sidan av själva produkterna är också konsumtionsvanorna och en omläggning av dem värda att uppmärksammas som en metod att minska miljöpåverkan. Meddelandet konkretiserar inte i tillräcklig grad frågan om att lägga om konsumtions- och produktionsmetoder som står i strid med de i Johannesburg antagna målen för hållbar utveckling. Det kommer inte heller tillräckligt tydligt fram att resurser kan sparas om vi går från varor till tjänster. Arbetsfältet är enormt och därför kommer kommissionen först att koncentrera sig på produkter och först senare på tjänster.

För att människor ska kunna lägga om sina konsumtionsvanor och andra rutiner måste det civila samhället ta till sig principen om en hållbar produktpolitik. Det behövs dels mera och lättare tillgänglig miljöinformation, dels miljöupplysning för att öka efterfrågan på miljöinformation och få till stånd en attitydförändring. Det är viktigt att se till att det finns resurser för miljöupplysning, anser utskottet.

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel spelar en viktig roll. Därför tillstyrker utskottet på det varmaste kommissionens långsiktiga ambition att integrera produkters externa miljökostnader i priset. Meddelandet drar inte upp några konkreta riktlinjer för ekonomiska styrmedel, men där framhålls rent generellt att kommissionen främjar och stöder skatteåtgärder lokalt, nationellt och på gemenskapsnivå. Utskottet anser att kommissionen bör bedöma vilka möjligheter det finns att samordna olika styrmedel, däribland ekonomiska, och eliminera skadliga stödformer som miljöpolitiskt styrmedel. I grönboken 2001 om produktpolitik fanns det konkreta förslag till ekonomiska styr-

medel. Miljöutskottet menar att meddelandet i högre grad bör ta fasta på ekonomisk styrning.

Offentlig upphandling

Lagstiftningen om offentlig upphandling är ett viktigt område i och med att det handlar om en bred marknadssektor som myndigheterna kan utnyttja för att främja miljövänliga produkter. Det är möjligt att ta hänsyn till miljöaspekter också enligt gällande lagstiftning, men det är fortfarande en utmaning att göra lagstiftningen om offentlig upphandling mera förpliktande och tydligare miljötillvänd. EU:s upphandlingsregler hindrar inte att man tar hänsyn till miljöaspekter, men tolkningen av dem har berett problem. Direktivet om offentlig upphandling är under lupp, men inga större förändringar är att vänta när det gäller miljöaspekter. Utskottet understryker att man fortfarande i en samlad ekonomisk anbudsbedömning ska kunna väga in kvalitets- och miljöaspekter på en produkt eller tjänst utöver priset när anbud begärs enligt lagstiftning och modern rättspraxis.

Kommissionen tänker bl.a. ge ut en gemensam myndighetshandledning, webbsidor och en databas om produktgrupper. De behövs verkligen för behovet av information är stort. För att reglerna ska vara till största möjliga nytta är det viktigt att de är entydiga och praktiska. De myndigheter i städer och kommuner som svarar för offentlig upphandling spelar på det hela taget en stor roll. Om myndigheterna förpliktas att ta hänsyn till miljöaspekter i all offentlig upphandling bidrar det till att klarlägga upphandlingsmyndigheternas ansvar och till att de anvisas adekvata resurser.

Miljömärkning av produkter

Miljömärkning av produkter har visat sig vara en bra metod att locka konsumenter till miljövänligare köpbeslut. När det gällt att godkänna kriterier för miljömärkning har det också visat sig svårt att väga olika verkningar mot varandra och att bibehålla en viss proportionalitet. Finland och de övriga nordiska länderna har lång erfarenhet av den nordiska svanmärkningen. Systemet har fungerat rätt bra, inte minst när det gällt att bedöma kriterierna. Miljömärket har lärt konsumenterna att fästa sig vid miljösynpunkter i sina köpbeslut. Den allmänna miljömedvetenheten har ökat bland konsumenter, köpare och tillverkare. Inte förrän efterfrågan på miljöinformation ökar och kunderna klart anger vilket slag av information och miljöinformationssystem de önskar kommer producenterna att tillhandahålla dem, förutsatt att trycket är tillräckligt starkt. Med tanke på Svanmärket har marknadens litenhet och systemets kostnadsstruktur varit ett problem. Utskottet anser att det behövs adekvata offentliga medel för att ställa upp kriterier för miljömärket och för att marknadsföra det.

Det är viktigt att miljömärkningssystemet samordnas i framtiden. Varudeklarationerna måste också utvecklas och samordnas.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

att regeringen bör beakta det som sägs om de produktpolitiska prioriteringarna i detta utlåtande när den formulerar sin ståndpunkt.

Helsingfors den 1 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Tuomo Hänninen /cent
Inkeri Kerola /cent

Mikaela Nylander /sv
Jukka Roos /sd
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd
ers. Esko Ahonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.