

Sverige, EU-medlemskapet och kontrollen av farliga kemikalier



Mats Engström



Mats Engström

**Sverige, EU-medlemskapet och
kontrollen av farliga kemikalier**

– Sieps 2020:9 –

Rapport nr. 9
November 2020

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier
Rapporten är framtagen i samarbete med Kemikalieinspektionen.

KEMI
Kemikalieinspektionen

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, november 2020

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-94-9

Förord

Sverige har år 2020 varit medlem i Europeiska unionen i 25 år. Effekterna av medlemskapet har varit genomgripande, såväl politiskt och ekonomiskt som rättsligt. De samhälleliga konsekvenserna har genom åren studerats ur flera discipliners perspektiv och täckt EU:s olika politikområden, institutionella utveckling och funktionssätt, liksom Sveriges inflytande och ställning i unionen.

Sieps har under året tagit fram ett antal publikationer kring politikområden och institutionella aspekter där det i stor utsträckning saknades forskning. Ny kunskap om effekterna av reglerna för utstationering av arbetstagare, om utvecklingen inom politikområdena jordbruk, fiskeri och miljö, liksom hur svensk förvaltning och domstolsväsende har utvecklats under EU-medlemskapet har genererats.

Kontrollen av risker med farliga ämnen är en viktig del av miljöpolitiken och erbjuder samtidigt intressanta exempel på hur stater blir mer europeiska i sitt arbetssätt. Mats Engström, senior rådgivare vid Sieps, undersöker i denna rapport hur Sveriges kemikaliekontroll har påverkats av EU-medlemskapet, och hur svenska statliga aktörer bidragit till regelutvecklingen inom unionen på detta område.

Rapporten är ett resultat av ett samarbete mellan Sieps och Kemikalieinspektionen. Den bygger bland annat på ett stort antal intervjuer med nyckelpersoner, och har tagits fram enligt Sieps gängse publiceringsrutiner, inklusive extern vetenskaplig granskning av manus. Författaren står själv för innehåll och slutsatser.

Rapporten ger en initierad bild av hur EU:s gemensamma politik etablerats inom kemikalieområdet och hur svenska politiker och tjänstemän varit drivande aktörer för att få denna till stånd. Den ger värdefulla lärdomar om vad som krävs för att man som ett litet medlemsland kan initiera och påverka framväxten av ett nytt stort politikområde. Rapporten visar betydelsen av att vara aktiv, påläst och uthållig om man vill nå framgång i EU.

Vi hoppas att rapporten kan bidra till ökad kunskap både om arbetet med kontroll av kemikalier och om Sveriges EU-medlemskap i ett bredare perspektiv. Det är förhoppningsvis till nytta i det viktiga arbete som nu förestår med att fortsätta utveckla Sveriges och EU:s kemikaliekontroll.

Göran von Sydow
Direktör Sieps

Per Ängquist
Generaldirektör Kemikalieinspektionen

Om författaren

Mats Engström är senior rådgivare vid Sieps och knuten till Institute for European Environmental Policy (IEEP). Han har arbetat med Europafrågor sedan 1989, bland annat som miljöattaché i Bryssel, biträdande statssekreterare på Miljödepartementet och som journalist.

Innehåll

Sammanfattning	8
1 Introduktion	14
2 Bakgrund	18
2.1 Kemikaliefrågornas karaktär	18
2.2 Sveriges kemikaliearbete före EES-avtalet	19
2.3 EU:s kemikalierreglering fram till 1995	21
2.4 EES-avtalet	22
2.5 Den svenska debatten inför folkomröstningen	23
2.6 Förhandlingar om medlemskap	24
2.7 Bedömningar före inträdet	24
3 EU: Från enstaka direktiv till ett övergripande kemikaliesystem	26
3.1 En växelverkan mellan EU och medlemsstaterna	26
3.2 Kemikalier – ett prioriterat mål för det svenska EU-arbetet	26
3.3 Vägen till Reach	28
3.4 Kemikalier i varor och giftfria kretslopp	37
3.5 Bekämpningsmedel	41
3.6 Grundprinciper och nya arbetssätt	45
3.7 Nya globala utmaningar för EU	48
3.8 En ny kemikaliestrategi	50
4 Så har EU-medlemskapet påverkat den svenska kemikaliekontrollen	52
4.1 Ett förändrat arbetssätt	52
4.2 Samspelet inom staten	52
4.3 Nya vägar att driva frågor	55
4.4 Många aktörer har påverkats	58
4.5 Farhågorna om kraftigt sänkta skyddsnivåer besannades inte	59
4.6 Ett vägledande miljömål	60
4.7 Effekter av Reach i Sverige	62
4.8 Användningen av bekämpningsmedel har ökat	63
4.9 Substitutionsprincipen	64
4.10 Nationell handlingsfrihet	66
4.11 Det globala kemikaliearbetet	70

5	Därför har Sverige kunnat påverka	72
5.1	Störst är inte alltid mäktigast.....	72
5.2	Forskningen lyfter fram Sveriges inflytande	73
5.3	Tydliga prioriteringar, ordentliga satsningar och expertkunskap	74
5.4	Möjliga förbättringar.....	79
5.5	Hård och mjuk makt.....	81
6	Diskussion och slutsatser	83
6.1	Europeisering av kemikaliekontrollen.....	83
6.2	Framgångsfaktorer för påverkan.....	85
6.3	Om Sverige inte hade blivit EU-medlem	87
6.4	Nya förutsättningar	90
6.5	Många utmaningar kvar	92
7	Lärdomar för framtiden.....	93
7.1	Ett ännu mer effektivt kemikaliearbete i EU.....	93
7.2	Miljöarbetet i EU kan bli bättre	95
7.3	Lärdomar för Sveriges EU-arbete generellt.....	96
	Referenser	99
	Bilaga 1 Några specifika ämnen och ämnesgrupper	108
	Executive summary	114

Sammanfattning

Kemiska ämnen är grundläggande för vårt samhälle. De ingår i alla material och varor, och är insatsvaror för samtliga industribranscher. Men de kan också påverka människor och miljö negativt. Att begränsa riskerna med kemikalier är komplicerat. Det handlar om många tusen ämnen där kunskapsbehovet är stort. Ett enskilt land har därför svårt att på egen hand utvärdera och reglera ämnen och produkter.

Sverige började tidigt med en politik för att minska risker med farliga kemikalier. År 1973 införde Sverige, som ett av de första länderna i världen, en lag om hälso- och miljöfarliga varor för att skärpa kontrollen av farliga ämnen. Två viktiga steg var att 1985 stifta en lag om kemiska produkter och att 1986 skapa en särskild myndighet, Kemikalieinspektionen, för att bygga upp kompetens och kunna genomföra de förändringar som behövdes. Motiven för de höga ambitionerna var såväl yttre miljö som arbetsmiljö och konsumentskydd. Svenska experter spelade en framträdande roll inom OECD, där mycket av det internationella arbetet skedde.

EES-avtalet och senare EU-medlemskapet ändrade förutsättningarna. Hur har Sveriges kemikaliekontroll påverkats? Det är ämnet för denna rapport, som både analyserar det svenska EU-medlemskapets effekter på det nationella arbetet, och svensk påverkan inom EU. Fokus ligger på den statliga kemikaliepolitiken. Texten bygger på intervjuer med drygt 50 nyckelpersoner i Sverige och utomlands, liksom på skriftligt material.

Överlåtelse av beslutsmyndighet för fri rörlighet och minskade risker

EU:s kemikaliepolitik har förändrats väsentligt sedan Sverige blev medlem 1995. Medlemsstaterna har överlåtit mer beslutsmyndighet till EU, dels för att underlätta handel på den inre marknaden, dels för att förbättra skyddet av hälsa och miljö. Ibland har det uppstått konflikter mellan dessa mål.

Numera har EU en övergripande kemikalieförordning, Reach. EU har även utvecklat regler på områden som inte ryms inom Reach, exempelvis nya förordningar om bekämpningsmedel. Ytterligare exempel är tydligare regler om farliga ämnen i ett antal produktdirektiv (elektronik, leksaker med mera) och förändrad klassificering och märkning utifrån det globala systemet GHS. En europeisk kemikaliemyndighet, Echa, har inrättats. EU-domstolens påverkan på det nationella arbetet är tydlig eftersom den har tolkat fördragen och EU:s sekundärlagstiftning.

Utvecklingen av den överstatliga kemikaliepolitiken har skett i en växelverkan mellan EU och medlemsstaterna. Sverige har varit mycket aktivt i dessa processer och kunnat påverka utvecklingen på väsentliga punkter.

Samtidigt är det långt till det svenska miljömålet om en giftfri miljö. De ambitioner som fanns redan på 1990-talet såväl i internationella havskonventioner som i svenska policydokument har ännu inte uppfyllts. Reach blev en kompromiss efter hårt motstånd från kemiindustrin och stora EU-länder mot de ursprungliga intentionerna.

Problemen har också ändrat karaktär. Förr dominerade industriutsläpp och höga koncentrationer av enstaka farliga kemikalier. Nu handlar riskhanteringen ofta om lägre koncentrationer av många komplexa blandningar av kemikalier, som sprids diffust och som vi alla ständigt exponeras för via maten, vattnet och inomhusmiljön.

Ett omfattande arbete pågår inom EU med att genomföra och utveckla lagstiftningen. Europeiska kommissionen presenterade i oktober 2020 en ny kemikaliestrategi som innebär skärpningar av nuvarande regler och deras tillämpning. Kemikaliefrågorna kommer att vara aktuella i svensk Europapolitik även under de kommande åren.

Medlemskapets effekter på det nationella kemikaliearbetet

Överlåtelse av beslutsmyndighet till EU är en aspekt av det statsvetare ofta beskriver som *europisering*. En annan del är hur det nationella arbetet påverkas.

Kemikaliekontrollen var en stridsfråga inför folkomröstningen 1994. I dag är EU den naturliga arenan för mycket av kemikaliepolitiken och diskussionen om att vara medlem eller ej har inte samma intensitet.

Regeringskansliet och dess myndigheter arbetar numera i stor utsträckning via EU och med genomförande av europeisk lagstiftning. Företag har tillträde till den inre marknaden, behöver lämna kunskapsunderlag om sina kemikalier till EU-myndigheten Echa, och har även tillgång till mer information om de ämnen som de hanterar. Ideella organisationer måste agera både i Stockholm och i Bryssel för att påverka beslut. Kommuner utövar en del av tillsynen över att EU-reglerna följs, och ställer ibland krav vid upphandling som går utöver de obligatoriska gemensamma kraven.

Inträdet i EU ledde enligt flera experter inte till någon signifikant försvagning av Sveriges kemikaliekontroll, vilket var en stor fråga i debatten inför folkomröstningen 1994. Snarare höjde både EU och Sverige sina krav,

även om kritiker menar att utfasningen av särskilt farliga ämnen går alltför långsamt. Kunskapen om kemiska ämnen har ökat genom bland annat Reach-förordningen. I dag är Reach och annan EU-lagstiftning grunden för kemikaliekontrollen i Sverige. Det finns också nationella bestämmelser för bland annat tillståndsprövning av enskilda anläggningar och registrering av innehållet i kemiska produkter.

Den formella nationella handlingsfriheten har begränsats, redan genom EES-avtalet och senare genom att EU:s totalharmoniserade lagstiftning omfattat en större del av kemikaliepolitiken. Det är exempelvis synnerligen svårt att nationellt totalförbjuda ämnen som granskats och godkänts för vissa användningar i tillståndsprövsprocessen inom Reach.

Fortfarande finns dock utrymme för nationella åtgärder. Reach och annan EU-lagstiftning totalharmoniserar inte hela kemikaliekontrollen. Dessutom har ekonomiska styrmedel blivit mer intressanta, bland annat därför att de i princip inte kräver godkännande på EU-nivå. Företag och offentlig sektor kan välja mindre farliga ämnen utifrån de bedömningar som bland annat Kemikalieinspektionen publicerar.

Det finns oklarheter om var de formella gränserna går för nationellt agerande, till exempel när det gäller krav på utbyte av farliga ämnen när det finns säkrare alternativ (substitutionsprincipen i miljöbalken). Det är möjligt att EU-domstolen i framtiden kommer att avgöra mål som klargör förhållandet mellan miljöbalkens regler och till exempel Reach.

Handlingsfrihet handlar inte bara om de juridiska möjligheterna, utan också om hur långt ett relativt litet land kan gå i dagens integrerade världsekonomi. Inom ramen för denna studie har det inte gått att finna någon stat utanför EU/EES som har en mer långtgående kemikaliepolitik än Sveriges. Det är en allmän uppfattning att EU:s kemikalielagstiftning trots brister är den mest ambitiösa globalt.

Hur den totala exponeringen för farliga ämnen i Sverige utvecklats sedan 1995 är svårt att bedöma. Mätningar av innehållet i bröstmjölk visar att hårt reglerade ämnen som PCB har minskat medan mindre kontrollerade ämnen som PFAS har ökat. För bekämpningsmedel finns ett miljö- och hälsoindex som kan ge viss vägledning. Det har legat ungefär still sedan 1995. De farligaste kemiska bekämpningsmedlen har förbjudits, men den totala svenska användningen ökade efter inträdet i EU. Dessförinnan hade de minskat kraftigt.

Sveriges möjlighet att driva egna positioner i internationella processer som FN:s kemikaliekonventioner är mer begränsade som EU-medlem än före anslutningen. Det finns ett informellt samarbete med Norge och Schweiz, som inte är bundna av EU-fördragets bestämmelser i detta avseende och lättare kan lägga fram egna

förslag i de globala konventionerna liksom i styrelsen för FN:s miljöprogram. Å andra sidan väger EU:s röst tyngre i dessa forum än enskilda små länders.

Flera intervjupersoner betonar att EU-regler för en inre marknad med närmare en halv miljard människor har större effekt än nationella. EU-lagarna har ännu större inflytande genom att de påverkat stater i andra delar av världen att införa liknande bestämmelser. Dessutom kan inte ett enskilt land som Sverige få fram så mycket information om riskerna med farliga ämnen som EU. Sett utifrån detta perspektiv har EU-medlemskapet förbättrat möjligheterna till en ambitiös svensk kemikaliepolitik.

Varför kan ett relativt litet land påverka?

Europaforskare pekar på att medlemsstater där den nationella lagstiftningen skaver mot EU:s regelverk gärna vill få hela unionen att anta nya regler som liknar landets egna. Sådan "up-loading" är tydlig i kemikaliekontrollen, där Sverige (liksom Finland och Österrike) hade övergångsregler i anslutningsfördragen. EU skulle se över sina regler på områden där de nya medlemsstaterna hade högre krav. Så skedde också och efter påverkansarbete från de tre länderna skärpte EU i stor utsträckning sin lagstiftning så att den motsvarade ambitionsnivån hos de nya medlemmarna.

Det fanns en tydlig svensk påverkan på det nya systemet för EU:s kemikaliekontroll, Reach-förordningen. Sverige har också kunnat påverka EU i andra sakfrågor. Det gäller inte minst reglerna om bekämpningsmedel. Flera svenska kemikalieprinciper, som substitutionsprincipen och tillverkarnas ansvar, har fått fäste i EU:s rättsakter. Regering och myndigheter har lärt sig att driva juridiska processer inom EU som en del av detta arbete. I flertalet fall har EU-domstolen gått på Sveriges linje, ibland med betydande principiella effekter. Kommissionens förslag till ny kemikaliestrategi i oktober 2020 bär tydliga svenska signum men går också längre på vissa punkter.

Genomgången av Sveriges kemikaliearbete inom EU liksom tidigare forskning om området visar på ett antal *framgångsfaktorer*. Några av dem är följande: Strategiskt tänkande, politisk vilja, kompetenta myndigheter, tydliga och väl underbyggda ståndpunkter, tidig påverkan, och skickliga tjänstemän med mandat. Andra faktorer är bra samarbete med andra medlemsstater med goda personliga nätverk, långsiktighet, resurser till pådrivande EU-arbete och svenskar på rätt platser i EU:s institutioner. Vidare underlättar vetenskapligt stöd framsteg, liksom god EU-rättslig kompetens och förmåga att agera både inom EU och globalt.

Analysen har identifierat en *förbättringspotential* på vissa områden, som att inga svenskar längre har framträdande positioner i kommissionen på detta område, att olika departement och myndigheter inte alltid drar i samma riktning och att

ambitionsnivån för pådrivande EU-arbete skiljer sig åt. Både från industrihåll och från miljöhåll framhålls att Sverige kan vara mer aktivt på det näringspolitiska området för hållbar kemi, i likhet med vad som sker på klimatområdet. Vissa intervjupersoner framför oro för att Kemikalieinspektionen kan förlora lite av sin ”pionjärsanda” och betonar att myndighetsledningen behöver prioritera det strategiska pådrivande arbetet även fortsättningsvis.

Slutsatserna om påverkan i denna studie ligger nära det som Europaforskare kommit fram till i andra Sieps-studier. Här finns dock en starkare betoning av det tidiga agendasättandet, redan innan kommissionen lägger fram förslag. Kemikalierna är ett exempel på hur Sverige kunnat påverka genom att ta fram underlag och bygga allianser tidigt.

Lärdomar för det svenska arbetet i EU

Kemikalieområdet är ett tydligt exempel på europeisering av statens arbetssätt. Professorerna Bengt Jacobsson och Göran Sundström visade nyligen att den svenska statsförvaltningen har blivit mer förvaltande under loppet av de 25 årens medlemskap.¹ Kemikalierna är ett undantag från detta där Sverige under i stort sett hela perioden tagit initiativ och verkat för en fortsatt utveckling av EU:s regelverk och arbetssätt, parallellt med ett omfattande arbete med genomförandet av EU-lagar. Det kan finnas skäl att lära av denna generella ansats liksom av framgångsfaktorerna för påverkan inom andra politikområden.

Ett sådant inslag är det långsiktiga och strategiska tänkande som legat bakom flera initiativ på kemikalieområdet. Det har funnits en tydlig politisk vilja och ett mandat till departementstjänstemän och till Kemikalieinspektionen att agera pådrivande. Ofta har det handlat om att kunna identifiera och utnyttja möjlighetsfönster som är öppna under en begränsad tid.

En nyckelfaktor är att avsätta tillräckliga resurser och politiskt kapital för pådrivande EU-arbete inom områden där Sverige vill se en förändring. Ofta tar det tid. Kommissionens nya kemikaliestrategi i oktober 2020 bär tydliga avtryck av svenska förslag som började tas fram tio år tidigare, och som sedan kontinuerligt drivits och utvecklats från svensk sida, även när det varit trögt i Bryssel.

Nytan av tidig och bred förankring av de svenska positionerna är en ytterligare lärdom. Här vittnar flera intervjupersoner om betydelsen av miljömålet Giftfri miljö med etappmål för vad som ska åstadkommas inom EU, som haft bred förankring i riksdagen. En osäkerhetsfaktor inför framtiden är hur det politiska stödet i riksdagen kommer att se ut för en aktiv kemikalielinje i EU.

¹ Jacobsson & Sundström 2020.

Rekryteringen av svenskar till nyckelpositioner i EU-institutionerna ökade möjligheterna att påverka kemikaliereglerna. Sieps har i tidigare studier lyft fram vikten av strategiskt arbete med rekrytering, vilket även i denna studie framstår som angeläget. Nationella experter har varit ett annat viktigt medel för påverkan. Förutom att rekrytera sådana experter och få in dem i främst kommissionen är det också viktigt att experttjänstgöring ses som en merit i tjänstemännens fortsatta karriär.

Kemikaliarbetet kan även ge inspiration när det gäller de juridiska strider som Sverige väljer att ta inom unionen, och hur framgångsrika sådana processer kan flytta Europapolitiken framåt. En ytterligare aspekt är vikten av strategiskt arbete när det gäller kommittéer inom ramen för EU:s rättsakter, där mycket av de konkreta insatserna görs.

Miljödebatten inför medlemskapet 1995 handlade till stor del om relationen mellan nationell lagstiftning och den europeiska nivån. Sådana frågor kvarstår men förändringar av produktionsmönster och handel har inneburit att förhållandet mellan den europeiska och globala nivån växer i betydelse, inte minst på kemikalieområdet. Därmed blir samarbete med länder som Kina, Indien och USA än viktigare.

Riskbedömningar skiljer sig ibland åt mellan olika politikområden (livsmedel, kemikaliekontroll m.m.), trots att det gäller samma kemiska ämnen. Kommissionen föreslår i sin nya kemikaliestrategi en koordinering under rubriken "One substance, one assessment". Det finns vissa farhågor att detta kan innebära en sänkt skyddsnivå inom kemikaliepolitiken, vilket kan kräva särskild uppmärksamhet om Sverige vill undvika en sådan utveckling.

Betydelsen av EU-ordförandeskap framgår tydligt till exempel genom de svenska insatserna 2001 för att flytta positioner framåt i den process som ledde till Reach-lagen. Det kan ge inspiration till förberedelserna inför nästa svenska ordförandeskap 2023.

1 Introduktion

Sverige har 2020 varit medlem i EU under 25 år. Vilka effekter har det haft? Vilka lärdomar går att dra inför framtiden?

Det är huvudfrågorna för det projekt vid Sieps som denna rapport är en del av. En förstudie identifierade behov av mer kunskap om miljöområdet. Kemikaliekontrollen fick stor uppmärksamhet under diskussionerna om svenskt EU-medlemskap och är ett intressant område av EU-politiken från flera utgångspunkter. Dels är kemikalier en viktig del av miljöpolitiken där stora förändringar skett under medlemskapet, dels har tidigare studier visat att det också är ett principiellt intressant område vad gäller Sveriges förhållande till EU inklusive möjligheterna till påverkan. Det finns därför skäl att särskilt analysera arbetet med kontroll av kemikalier inom ramen för Sieps övergripande projekt. Fokus är på politiskt styrda insatser för att minska risker med farliga ämnen, inte på den viktiga roll som kemikalier spelar för näringsliv och välfärd, eller andra aspekter.

Ämnet har behandlats i tidigare forskning. Hur svensk miljörikt har utvecklats under EU-medlemskapet tas upp i en analys från Sieps, och där ingår kemikalielagstiftningen kortfattat.² Christina Rudén har analyserat ett antal EU-frågor i sin forskning om regulatorisk toxikologi.³ Charlotta Zetterberg behandlar rättsutvecklingen inom EU i perspektivet giftfri miljö i en rapport 2014 och har även publicerat andra analyser med bäring på det aktuella ämnet, inklusive om EU:s så kallade miljögaranti.⁴ Annika Nilsson har bland annat skrivit om EU:s kemikalieförordning Reach i relation till hållbar kemikaliehantering.⁵ Mikael Karlsson har publicerat ett flertal artiklar om olika aspekter av relationen mellan svensk kemikaliekontroll och EU.⁶ Kapitel 5 ger fler exempel på tidigare forskning och publikationer, såväl i Sverige som i andra länder.

Denna rapport syftar till att ge en översikt av hela perioden och samtidigt lyfta fram några specifika aspekter som inte tidigare behandlats utförligt vad gäller kemikalieområdet, främst hur en medlemsstat kan påverka den gemensamma EU-politiken. Huvudfrågan är liksom i övriga studier inom Sieps-projektet *Hur har EU-medlemskapet påverkat Sverige?* Där ingår både effekter i Sverige och hur det svenska arbetssättet i EU har sett ut. I denna rapport görs också ett försök att besvara den svåra frågan hur arbetet med kontroll av kemikalier

² Darpö 2019.

³ Rudén & Hansson 2006, Rudén & Hansson 2010.

⁴ Zetterberg 2007, 2014.

⁵ Ebbesson & Langlet 2010, s. 79–122.

⁶ Karlsson 2006, 2010.

skulle ha sett ut om Sverige hade förblivit utanför EU, respektive utanför både EU och EES-avtalet.⁷

En av målsättningarna med det övergripande projekt som Sieps bedriver är att analysera hur och varför Sverige har kunnat påverka EU-politiken. Eftersom kemikalieområdet i tidigare forskning har beskrivits som ett område där Sverige har haft inflytande ägnas ett särskilt kapitel av denna rapport åt denna fråga.

En teoretisk utgångspunkt är begreppet *europisering*, som ofta används inom Europaforskningen. Denna studie rymmer inte något djupare test av sådana teorier, men använder europisering som en vägledande ram för att dra slutsatser.

Det rör sig dels om en gradvis överföring av beslut till europeisk nivå, dels om hur medlemsstaterna själva, inklusive deras förvaltningar, vävs in i den europeiska förvaltningen genom medlemskapet. Detta påpekar Göran von Sydow och Anna Wetter i antologin *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*. De beskriver styrinstrument som EU har för att påverka den nationella nivån: lagstiftning, EU:s egna myndigheter, beslut om policy och i enskilda ärenden, samt domstolens roll. Informella processer och nätverk på EU-nivå har också betydelse.⁸

Europisering är en ömsesidig process där medlemsstaterna också agerar för att förändra EU. Statsvetaren Tanja Börzel skriver med exempel från miljöområdet att medlemsstaterna har en aktiv roll: "Member states are not merely passive receivers of European demands for domestic change. They may proactively shape European policies, institutions, and processes".⁹ Kemikalierna är ett tydligt exempel på detta, som vi kommer att se i följande kapitel.

Tanja Börzel pekar även på att medlemsstater där den nationella lagstiftningen skaver mot EU:s regelverk gärna vill få hela unionen att anta nya regler som liknar landets egna. Sådan "up-loading" är tydlig i kemikaliekontrollen, där Sverige (liksom Finland och Österrike) hade övergångsregler i anslutningsfördragen. EU skulle se över sina regler på områden där de nya medlemsstaterna hade högre krav. Så skedde också och efter påverkansarbete från de tre länderna skärpte EU i stor utsträckning sin lagstiftning. Därefter följde ett initiativ 1998 för att förbättra hela kemikaliesystemet inom EU som ledde fram till Reach-förordningen.

⁷ Författaren vill tacka alla som bidragit med underlag till denna rapport, inte minst de intervjupersoner som ställt upp med tid och kunskap. Synpunkter från två externa vetenskapliga granskare har varit till stor nytta i arbetet. Ett särskilt tack till projektledaren på Sieps, Eléonore Dupis Hellström och till kontaktpersonerna på Kemikalieinspektionen, Petra Ekblom och Johanna Löfbom, samt till Patricia Wadensjö och Gustaf Olsson som varit redaktörer för rapporten på Sieps.

⁸ Statskontoret 2016.

⁹ Börzel i Graziano & Vink (red) 2007, s. 237.

I följande kapitel behandlas tre aspekter av europeisering utifrån bland annat ovanstående definitioner. Kapitel 3 beskriver hur medlemsstaterna *överfört beslutsmyndighet* till den europeiska nivån. *Effekter av EU-medlemskapet på det nationella arbetet* i Sverige är ämnen för kapitel 4. Skäl till att Sverige kunnat påverka EU:s kemikaliepolitik behandlas i kapitel 5, bland annat utifrån Tanja Börzels syn på *medlemsstaternas aktiva påverkan*. Slutligen förs ett avslutande resonemang om europeisering på kemikalieområdet i delar av kapitel 6.

För denna studie har en blandning av metoder använts: litteraturgenomgång, desk-top-research samt semistrukturerade intervjuer med mer än 50 nyckelpersoner i och utanför Sverige. Det är svårt att hitta kvantitativa data om hur den sammanlagda exponeringen för farliga ämnen utvecklats i Sverige sedan 1995. Kvalitativa bedömningar spelar därför en avgörande roll i analysen. Intervjupersoner har valts för att dels ge en bild utifrån svenska erfarenheter och dels för att få omvärldens syn på Sveriges agerande. Drygt tio utländska nyckelpersoner med lång erfarenhet har gett sin bild. Därmed motverkas risken för snedvridning av synen på det svenska agerandet, som annars kan bli fallet i undersökningar med enbart svenska intervjupersoner. En lista över de intervjuade personerna finns i källförteckningen, tillsammans med frågor som ställts i flertalet av samtalen.¹⁰

Vissa avgränsningar har gjorts. EU har regler för kemiska ämnen, blandningar, bekämpningsmedel, gödselmedel, läkemedel, kosmetika och livsmedel, liksom för en lång rad varor som kan innehålla farliga ämnen. Denna studie behandlar inte i någon större utsträckning läkemedel och livsmedel, dels därför att de inte traditionellt brukar anses omfattas av kemikaliepolitiken, dels av utrymmesskäl. Många av kemikaliebestämmelserna har betydelse för arbetsmiljön, men rapporten beskriver inte specifika arbetsmiljör regler eller institutioner.

Fokus ligger på den statliga kemikaliepolitiken. EU-medlemskapet har haft effekter på svenska företag, konsumenter, kommuner och ideella organisationer, som endast kan behandlas kortfattat här. När vi i det följande talar om "Sverige" avses alltså i huvudsak staten.

Rapportens struktur är följande. Efter denna inledning följer ett kapitel om bakgrunden fram till att Sverige blev medlem av Europeiska unionen 1 januari 1995.¹¹ Därefter följer det tredje kapitlet, som beskriver utvecklingen av EU:s kemikaliepolitik sedan 1995 och den roll som Sverige spelat. Eftersom det i stor utsträckning handlar om en växelverkan mellan nationell och europeisk

¹⁰ Författaren var själv anställd i Regeringskansliet 1988–2001 och deltog i några av de tidiga policyprocesser som beskrivs i denna rapport. I dessa fall har särskild omsorg lagts vid att kontrollera uppgifter mot flera oberoende källor och mot tidigare vetenskapliga publikationer om de aktuella processerna.

¹¹ I denna rapport används genomgående begreppet "EU" för läsvänlighetens skull, även i de fall då "EG" skulle vara formellt korrekt.

nivå behandlas utvecklingen inom EU och Sveriges agerande där parallellt. Det fjärde kapitlet handlar om effekterna av medlemskapet på den nationella svenska politiken. Förklaringar till att Sverige har kunnat påverka EU när det gäller kemikalierisker är ämnet för kapitel fem. Det avslutande kapitlet tar upp vad som kunde ha blivit utvecklingen om Sverige hade stått utanför EU. Kapitlet innehåller även slutsatser av tidigare avsnitt, och några möjliga lärdomar för det framtida EU-arbetet, både för miljöfrågor och för Sveriges roll mer generellt.

2 Bakgrund

2.1 Kemikaliefrågornas karaktär

Kemiska ämnen är byggstenar i alla material och används för att behandla varor (ge olika funktioner). Kemiindustrin påverkar alla andra industribranscher. Att begränsa riskerna med kemikalier är komplicerat. Det handlar om många tusen ämnen där kunskapsbehovet är stort.¹² Testdata saknas i stor utsträckning vad gäller farliga egenskaper, samtidigt som det skett en explosiv utveckling av den globala produktionen av kemikalier, och en utveckling av vetenskapen framför allt när det gäller miljöfarliga egenskaper. Detta gör att riskbedömare och myndigheter ofta hamnar på efterkälken.

Ett enskilt land har därför svårt att på egen hand utvärdera och reglera ämnen och produkter. Redan 1984 beskrev en statlig utredning med namnet Kemikommissionen utmaningen:

Det är angeläget att ett systemiserat prioriterings- och utvärderingsarbete kommer till stånd [...] På grund av små laboratorieresurser samt begränsade personella och ekonomiska resurser kan emellertid inte Sverige ensamt bygga upp ett utvärderingssystem som kräver långtgående testning. Det är därför angeläget att Sverige – liksom hittills – aktivt deltar i det internationella samarbetet inom området. Av speciell vikt är det arbete som beskrivs inom ramen för OECD.¹³

Vissa negativa effekter av kemikalier är svåra att dokumentera, jämfört med till exempel försurning eller ämnen som bryter ned ozonskiktet. Det finns exempelvis en rad orsaker till cancer och att säkert avgöra hur stor del som ett visst kemiskt ämne svarar för på samhällsnivå är sällan möjligt. Därför behöver regleringen av kemikalier vara förebyggande och baseras på riskbedömningar som utgår från egenskaper hos ämnena och skadliga effekter i laboratorieexperiment. Ofta är spridningen diffus via varor och avfall, till skillnad från föroreningar från punktkällor som skorstenar.

Sverige är ett relativt litet producentland av kemikalier vilket skiljer politikområdet från exempelvis frågor kring skog eller motorfordon. De flesta

¹² ”Uppskattningsvis finns det 40 000 till 60 000 kommersiellt tillgängliga kemiska ämnen i världen. Inom EU är företag skyldiga enligt lag att rapportera in information om kemiska ämnen som de tillverkar eller importerar i volymer över 1 ton per år. Rapporteringen görs till den europeiska kemikaliemyndigheten Echa. Efter den senaste registreringsomgången 2018 finns nu information om cirka 22 500 unika kemiska ämnen registrerade.” (Kemikalieinspektionen, 2020). Se även United Nations Environment Programme & International Council of Chemical Associations (2019) *Knowledge Management and Information Sharing for the Sound Management of Industrial Chemicals*.

¹³ SOU 1984:77, s.165.

kemiska produkter som används i Sverige är importerade. Samma sak gäller många varor som kan innehålla farliga ämnen. Det är därför omöjligt att motverka riskerna enbart med nationella åtgärder.

Kopplingen mellan miljö, arbetsmiljö och andra hälsoaspekter är stark eftersom samma kemiska ämnen kan vålla skada för miljö och biologisk mångfald liksom för hälsan (direkt exponering från konsumentprodukter/varor och i arbetsmiljö samt via indirekt exponering via miljön, miljögifter i livsmedel och dricksvatten).

Kemikaliediskussioner har ofta en expertkaraktär. Det innebär att goda argument och underlag kan få genomslag. Expertmyndigheter som Kemikalieinspektionen har stor betydelse. "Förvaltningen väger kanske extra tungt i kemikaliefrågor eftersom det är ett notoriskt komplicerat område", säger den tidigare klimat- och miljöministern Åsa Romson. Men ibland är frågorna politiskt känsliga, inte minst därför att ny lagstiftning kan få omfattande ekonomiska konsekvenser och påverka handelsrelationer.¹⁴ Ofta finns en konflikt mellan principen om fri rörlighet på EU:s inre marknad och ambitioner om nationella åtgärder.

Mycket av expertkunskapen om ämnen och risker finns inom de företag som producerar kemikalier, vilket är en skillnad mot miljöproblem som försurning och klimat där mer av kunskapen finns på universitet och oberoende forskningsinstitut. Nya forskningsresultat om risker med särskilda grupper av kemikalier har dock ofta kommit från universitet, medan företag har större incitament att undersöka ämnens och blandningars användbarhet.

2.2 Sveriges kemikaliearbete före EES-avtalet

Den moderna svenska kemikaliepolitiken har halvsekelånga rötter.¹⁵ År 1973 införde Sverige, som ett av de första länderna i världen, en lag om hälso- och miljöfarliga varor. Redan i förarbetena fanns viktiga grundläggande principer med: försiktighetsprincipen, substitutionsprincipen¹⁶, företagets ansvar och den omvända bevisbördan där företagen bär huvudansvaret. En produktkontrollnämnd inrättades med ordförande och kansli från Naturvårdsverket. Motiven för de höga ambitionerna var såväl yttre miljö som arbetsmiljö och konsumentskydd.

Sverige var tidigt pådrivande i det internationella arbetet, via OECD, olika FN-organ och i det nordiska samarbetet. Rune Lönngren var bland annat en av grundarna till OECD:s kemikaliearbete, och Bo Wahlström spelade under lång tid en framträdande roll. I april 1978 bjöds 16 OECD-länder och ett antal internationella organisationer in till Hässelby slott i Stockholm. Det blev startskottet för ett bättre strukturerat globalt arbete där OECD:s kemikaliegrupp

¹⁴ För en diskussion om relationen mellan experter och politik, se exempelvis Eriksson m.fl. 2010.

¹⁵ För en översikt, se Bernes & Lundgren 2009.

¹⁶ Substitutionsprincipen har en lång historia, se Karlsson 2006.

fick en central roll. Vid denna tid svarade OECD-länderna för den dominerande andelen av världens kemikalieproduktion. WHO:s och UNEP:s arbete med bland annat en databas över särskilt farliga ämnen var ett viktigt komplement.¹⁷

Inom OECD var svenska experter aktiva bland annat för harmonisering av testmetoder och bättre kunskap om kemiska ämnens farliga egenskaper och användning. Ett särskilt projekt studerade på svenskt och tyskt initiativ kemikalier som användes i stora mängder globalt. Sverige var också pådrivande när det gällde klassificering och märkning av farliga kemikalier. Kemikalieinspektionens första generaldirektör Kerstin Niblaeus spelade en framträdande roll inte minst genom goda kontakter med ledningen för USA:s miljömyndighet EPA.

År 1986 skärptes reglerna genom lagen om kemiska produkter och myndigheten Kemikalieinspektionen bildades. Bo Wahlström vid Kemikalieinspektionen skrev redan 1989 en artikel i tidskriften *Nature* om ”solnedgångskemikalier” (Wahlström 1989). Tanken var att ta fram internationellt accepterade kriterier för farliga kemikalier, som sedan kunde användas för att identifiera ämnen som borde fasas ut istället för att behandla kemikalier en i taget.¹⁸ Detta synsätt har haft stor betydelse både för det fortsatta svenska agerandet och för de internationella diskussionerna, inklusive inom EU.

Inför FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 hade svenska experter och förhandlare stor betydelse för att kemikalierna lyftes fram med bland annat uttalanden om förstärkt internationellt samarbete, om ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning, och om substitutionsprincipen. När en närmare relation till EU blev aktuell låg Sverige alltså långt framme och det fanns en respekt bland andra länders tjänstemän för den svenska förmågan inom området.

Sverige arbetade tidigt för att minska den nationella användningen av bekämpningsmedel. De så kallade halveringsprogrammen bidrog till att användningen av kemiska bekämpningsmedel minskade med 66 procent från medelvärdet 1981–1985 till år 2017.¹⁹ Delvis beror detta på mer effektiva medel per kilogram, men användningen har också begränsats genom skyddsåtgärder i en bred samverkan mellan stat, lantbrukare och andra aktörer. LRF:s dåvarande ordförande Bo Dockered berättade på internationella möten hur smart det var för bönderna att minska användningen, statssekreteraren på Jordbruksdepartementet sade åt ”sina” myndigheter att prioritera frågan och lantbrukskonsulenter gav råd till de svenska bönderna om hur användningen kunde minska.²⁰

¹⁷ Wahlström 2007.

¹⁸ Wahlström 2007.

¹⁹ Regeringen 2019 (*Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019–2022*).

²⁰ Uppgifter från Kerstin Niblaeus.

2.3 EU:s kemikalierreglering fram till 1995

Märkning av vissa farliga ämnen var ämnet för en av EU:s första miljölagar, direktivet om klassificering och märkning från 1967. Så småningom omfattade reglerna även testning och säkra förpackningar. Ändå var kemikalierreglerna inte någon särskilt framträdande del av EU:s miljöpolitik fram till 1990-talet. Området uppfattades som tekniskt och svårpåverkat.²¹

Ett centralt mål var att säkerställa fri handel med kemiska produkter inom EU. Kemikalierreglerna var liksom i dag grundade på fördragets bestämmelser om harmonisering av krav på produkter för fri rörlighet inom unionen, som vid tiden för Sveriges inträde fanns i Romfördragets artikel 100a, numera artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget).

Tidigare fanns en skillnad mellan kemikalier som fanns på den europeiska marknaden före 1981 och nya ämnen därefter. Redan existerande ämnen kunde i princip användas fritt till dess att EU tog något annat beslut, medan nya ämnen från början av 1980-talet genomgick en prövning innan de kunde marknadsföras. Testmetoderna hade till stor del koordinerats inom OECD. Det fanns även särskilda regler om bekämpningsmedel inom jordbruket, som brukar kallas växtskyddsmedel.

Då och då pågick strider om nationella förbud mot farliga ämnen, där framför allt Danmark, Nederländerna och Tyskland tog strid med Europeiska kommissionen. EU:s så kallade begränsningsdirektiv med förbud mot särskilt farliga ämnen från 1976 gick inte tillräckligt långt, menade Danmark med flera länder och åberopade i några fall den så kallade ”miljögarantin” i EU-fördraget för att kunna ha strängare nationella regler. Ibland resulterade dessa strider i att nya ämnen togs upp i EU-direktivet, men det var en långsam process.

Andra medlemsstater som Frankrike och Italien gillade inte de nordliga medlemsstaternas nationella agerande.²² Det fanns även i övrigt en nord-sydlig konfliktyta när det gällde hur ambitiös den gemensamma EU-politiken skulle vara.

Frågorna hanterades på olika håll inom kommissionen. Generaldirektoratet för miljöfrågor hade hand om klassificering och märkning av kemiska ämnen, medan generaldirektoratet för industri skötte begränsningsreglerna och klassificering och märkning av blandningar (beredningar).

Den inre marknadens tillkomst 1993 innebar en generell tempoökning i EU:s regelharmonisering. På kemikalieområdet stod det alltmer klart att systemet inte fungerade.

²¹ Haigh 2016, s. 77.

²² Se till exempel Dwyer 1994.

En förordning från 1993 om utvärdering av kemikalier som redan fanns på marknaden blev inte framgångsrik.²³ Endast någon promille av ämnena utvärderades. Arbetet med dessa existerande kemikalier gick långsamt och kunskapen om vilka risker som fanns var mycket begränsad. Grundprincipen var att myndigheterna i medlemsstaterna skulle utvärdera riskerna för prioriterade ämnen medan kraven på företagen att ta fram nya riskbedömningar var svaga.

Tidigare hade EU sett OECD som en huvudarena för kemikaliearbetet, men nu behövdes ett mer intensivt eget arbete. EU inrättade 1993 en kemikaliebyrå (European Chemicals Bureau) med expertkompetens vid det gemensamma forskningscentrumet (JRC) i Ispra, Italien.²⁴

2.4 EES-avtalet

När EU tog beslut om att genomföra den inre marknaden reagerade svenska beslutsfattare och uttryckte ett intresse av att delta. Efter informella samtal inledde Sverige och flera andra Efta-länder formella förhandlingar med EU 1989 som resulterade i EES-avtalet 1990. Avtalet innebar att Sverige till stor del harmoniserade sina regler för varor med de som gällde inom EU, för att få tillträde till den inre marknaden. På kemikalieområdet var diskussionerna delvis svåra, eftersom Sverige hade en högre skyddsnivå på flera områden och inte ville försämra skyddet av hälsa och miljö.

EU:s system för förhandsanmälan av nya ämnen byggde som nämnts på ett OECD-arbete där Sverige deltagit aktivt. Kemikalieinspektionen arbetade med frågan om hur ett liknande system skulle kunna införas i Sverige, men i väntan på EES-avtalet blev det inget nationellt system för notifikation av nya ämnen.²⁵

På andra områden hade Sverige redan regler som gick längre i skyddshänseende än de gemensamma bestämmelserna inom EU.

Ett sådant område var strängare begränsningar för ett antal ämnen. Det gällde bland annat användningen av arsenikföreningar och organiska tennföreningar, av ämnet pentaklorfenol för träskydd, och av kadmium. När det gällde några andra ämnen, som vissa flamskyddsmedel, var EU:s regler hårdare, och Sverige fick anpassa sig.

EU hade inte heller någon formell motsvarighet till den substitutionsprincip som Sverige hade infört. Den användes dock av EU inom arbetsmiljöområdet och det fanns ett uttalande från EU:s ministerråd att även använda den på miljöområdet.²⁶

²³ Krämer 2016, s. 241.

²⁴ Europeiska kommissionens hemsida. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/european-chemicals-bureau-overview-15-years-experience-eu-chemicals-legislation>.

²⁵ Bucht 1993, s. 111.

²⁶ Bucht 1993, s. 116.

I Sverige fanns regler om klassificering och märkning av kemikalier vid en lägre grad av hälsofarlighet än i EU. Det gällde framför allt lösningsmedel. På andra områden som miljöfarlighet hade Sverige och EU i huvudsak samma ambitionsnivå.²⁷

Resultatet av förhandlingarna blev att Sverige kunde behålla sina högre skyddsnivåer på kemikalieområdet till 1 januari 1995. Därefter var målsättningen att Efta-länderna skulle tillämpa EU:s regler, men 1994 skulle en avstämning ske.²⁸ Detta blev dock inte aktuellt eftersom Sverige blev medlem och EES-avtalet ersattes av bestämmelserna i anslutningsfördraget, där frågan om våra högre krav löstes på annat sätt (se avsnitt 2.6).

Redan EES-avtalet innebar alltså en stor förändring av det svenska arbetet med kontroll av kemikalier. Sverige accepterade reglerna för EU:s inre marknad på alla områden där det inte blev undantagsbestämmelser i avtalet. Det innebär bland annat att fri rörlighet för varor skulle vara en grundprincip,²⁹ att nya nationella regler skulle notifieras (anmälas) enligt en strängare procedur än i tidigare avtal, med mera. EES gav vissa möjligheter till gemensamma diskussioner om politikområden som miljö men beslutsmakten låg kvar hos de dåvarande tolv medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Sverige fick som vi sett vissa undantag på kemikalieområdet som gjorde det möjligt att behålla de hårdare nationella reglerna. När det gällde framtida åtgärder innebar avtalet krav på samråd vad gäller avvikelser och att EU kunde vidta motåtgärder vid handelsbegränsningar. En särskild myndighet, ESA, skulle övervaka att Sverige och övriga icke-medlemmar följde EES-avtalet.

Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen tog initiativ till närmare kontakter med kommissionen, utöver de arbetsgrupper om miljö och om produkter som fanns inom EES. Bland annat bjöds den ansvariga enhetschefen för kemikaliefrågor på generaldirektoratet för miljö in till Sverige, och detta möte i Abisko sägs ha varit framgångsrikt.³⁰

2.5 Den svenska debatten inför folkomröstningen

Miljöfrågorna spelade en framträdande roll i den offentliga diskussionen om ett svenskt EU-medlemskap. Kemikalier var ett av de områden där EU-kritiker varnade för sänkta skyddsnivåer. Anslutningsfördraget garanterade inte att

²⁷ Bucht 1993, s. 112.

²⁸ Regeringens proposition 1991:92: 170 Del III, s. 17.

²⁹ Artikel 34 och 35 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) föreskriver att medlemsstater inte ska hindra handeln med varor sinsemellan. Det finns dock möjlighet till nationella åtgärder på grund av särskilda hänsyn till bland annat hälsa och miljö, dels i artikel 36 FEUF, dels som effekt av ett antal domar i EU-domstolen genom åren. Se till exempel Krämer 2016, s. 99–116.

³⁰ Uppgift från Kerstin Niblaeus.

Sverige kunde behålla sina strängare regler, skrev exempelvis Karin Nielsen i en bok som Miljöförbundet gav ut 1994, ”Gröna stjärnor eller blå dunster?”³¹ Förhandlingsresultatet gav inte heller Sverige tillräckliga möjligheter att gå före och skärpa sina krav. ”Miljögarantin” i EU:s Romfördrag var ihålig och gav ingen självklar rätt att ha högre nationella krav. Det fanns vidare inga garantier för att substitutionsprincipen i svensk lagstiftning skulle gå att behålla. En mer grundläggande synpunkt från denna del av miljörelsen var att EU stod för en tillväxtmodell som inte var förenlig med en hållbar utveckling.

Även EES-avtalet fick miljökritik. ”Ett lydstatsavtal” där Sverige blev bundet av EU-reglerna men inte kunde påverka, menade Karin Nielsen. Ett bättre alternativ var att stå utanför både EU och EES, med ”frihet att skärpa miljökrav och gå före med exempel” och ”frihet att samarbeta, sluta avtal och driva på i internationella sammanhang”. Naturskyddsföreningen framförde liknande synpunkter.

Förespråkarna av ett svenskt medlemskap pekade på ökade möjligheter att påverka i positiv riktning eftersom många miljöfrågor är gränsöverskridande, däribland kemikalierna.

2.6 Förhandlingar om medlemskap

Anslutningsförhandlingarna ledde till att Sverige fick ha kvar sina strängare regler för bland annat asbest och kvicksilver. På områden där det fanns en konflikt mellan svenska bestämmelser och EU-direktiv blev överenskommelsen att Sverige kunde behålla sina regler under en fyraårig övergångsperiod. EU lovade att under tiden se över sin lagstiftning. I vissa fall fick Sverige skärpa sina regler, till exempel när det gällde bensen och blyföreningar i färger.

Samtidigt med förhandlingarna om EES-avtalet hade EU tagit fram regler om bekämpningsmedel, som till skillnad från tidigare innebar en harmonisering mellan länderna.

2.7 Bedömningar före inträdet

Regeringen tillsatte flera utredningar för att analysera effekterna av ett svenskt EU-medlemskap på olika områden. Anders Wijkman ledde utredningen om miljön, som i februari 1994 presenterade betänkandet EU, EES och miljön (SOU 1994:7). ”I flera avseenden ligger EU efter Sverige i synen på giftiga och svårnedbrytbara kemiska ämnen”, konstaterade utredningen, men påpekade också att ”I några fall ligger EG/EU dock före (t.ex. bensen och blyföreningar i färger).”

Anders Wijkman och de övriga ledamöterna beskrev resultatet av Sveriges medlemsförhandlingar och kom sedan in på vad som kunde hända efter de fyra åren då Sverige fått möjlighet att behålla sina högre krav. En optimistisk tolkning var enligt utredningen att övergångsperioderna skulle förlängas på områden där

³¹ Nielsen 1994.

EU inte beslutat höja sin ambitionsnivå. Eller så skulle Sverige kunna åberopa den så kallade miljögarantin i fördragen och fortsätta med sina nationella krav. En mer pessimistisk tolkning var att Sverige efter fyra år skulle tvingas att anpassa sig till EU:s då gällande regler.³²

När det gällde den framtida utvecklingen inom EU identifierade utredningen ett antal faktorer som kunde bidra till högre ambitioner, som den höga befolkningstätheten och påfrestningar på grund- och ytvatten genom kemikalieanvändning, liksom oro för miljöfarligt avfall. Men det fanns också faktorer som verkade i motsatt riktning, som att den kemiska industrin var en betydande maktfaktor och att det skulle vara relativt lätt för några länder att blockera nya beslut. Om Sverige, Österrike, Norge och Finland blev medlemmar skulle de formella förutsättningarna för beslut inte ändras så mycket, men "EFTA-länderna kommer dock att förstärka den grupp som vill utveckla en aktiv kemikaliekontroll. Detta kan förbättra förutsättningarna att övertyga de länder som för närvarande intar en mera avvaktande attityd."³³

Utredningen presenterades före folkomröstningen om svenskt medlemskap. EES-avtalet gav möjlighet att i samråd med de övriga EFTA-länderna säga nej till en del av EU:s framtida regler, konstaterade man, men utrymmet var begränsat: "Särskilt många undantag kan dock EFTA-länderna knappast tillåta sig, eftersom alltför många särregler kan leda till att EES-avtalet framstår som industri- och handelspolitiskt otillräckligt. EU får i ett sådant fall rätt att vidta motåtgärder." Sverige kunde få inflytande på EU:s framtida beslut även utan ett medlemskap, trodde ledamöterna, eftersom det redan fanns ett omfattande internationellt samarbete där vårt land varit drivande. Att det fanns en ambitiös inhemsk politik som varit framgångsrik kunde också bidra till möjligheterna att påverka. Störst inflytande skulle dock Sverige få som medlem, eftersom vi då kunde delta i hela beslutsprocessen. "Å andra sidan kommer våra möjligheter att utforma den inhemska politiken att begränsas något i EES- och EU-alternativen", konstaterade utredningen.³⁴

Anders Wijkmans kommitté resonerade kring handlingsfrihet även utanför frågan om de direkta reglerna. "Sverige är oavsett sin formella relation till EU i hög grad beroende av unionens bestämmelser inom kemikalieområdet", hette det: "Det beror dels på att vi i hög grad importerar våra kemiska produkter från enskilda EU-länder, dels på att kemikalier når oss via vårt omfattande varuutbyte med dessa länder."

³² SOU 1994:7, s. 275.

³³ SOU 1994:7, s. 274.

³⁴ SOU 1994:7, s. 276.

3 EU: Från enstaka direktiv till ett övergripande kemikaliesystem

3.1 En växelverkan mellan EU och medlemsstaterna

Överlåtelse av beslutsmyndighet är en del av det som forskare betecknar europeisering, som vi sett i kapitel 1. Införandet av EU:s inre marknad var ett stort steg där medlemsstater avstod nationell suveränitet till förmån för det gemensamma samarbetet, bland annat genom att acceptera fri rörlighet för varor (med några undantag) och att fler beslut skulle tas med kvalificerad majoritet. Den inre marknaden ökade trycket på harmoniseringen av nationella bestämmelser för produkter. Kemikaliereglerna är ett exempel på detta. Det ledde både till ett mer ambitiöst arbete med gemensam lagstiftning och till spänningar mellan medlemsländer och EU:s institutioner, med konflikter om nationella förbud mot vissa ämnen.

Europeisering är en ömsesidig process, som vi konstaterade i inledningen. Tanja Börzel skriver att graden av likhet mellan nationell politik och EU-politik påverkar hur aktiva stater blir i Bryssel ("goodness of fit argument"). En effektiv strategi för ett land som vill maximera fördelarna av medlemskapet och samtidigt minimera kostnaderna i bred mening är att försöka exportera sin nationella politik till EU.³⁵ Detta har kännetecknat utvecklingen av EU:s kemikaliepolitik där medlemsstater särskilt i norra Europa har velat ha högre ambitioner som bättre återspeglar nationell politik.

Sverige får sägas ha agerat på detta sätt för att minska skillnaderna i synsätt när vårt land blev EU-medlem. Arbetet har enligt tidigare forskning och underlaget för denna studie till stor del varit framgångsrikt, även om mycket återstår. Svenska regeringar och myndigheter (främst Kemikalieinspektionen) har lyckats påverka utformningen av EU:s kemikaliepolitik. Det är svårt att skildra framväxten av till exempel den nya kemikalielagen Reach utan att samtidigt ta upp Sveriges inflytande. Därför beskriver resten av detta kapitel både vad som skett på EU-nivå och hur den svenska staten har agerat inom unionen.

3.2 Kemikalier – ett prioriterat mål för det svenska EU-arbetet

Den svenska regeringen formulerade i mars 1995 sin strategi för miljöarbetet inom EU, i riksdagsskrivelsen 1994/95:167 *Det svenska miljöarbetet i EU – Inriktning och genomförande*. Kemikalier var ett av fyra prioriterade områden

³⁵ Börzel i Graziano & Vink (red.) 2007, s. 237.

med följande rubrik: ”En höjd ambitionsnivå när det gäller kemikaliekontroll och minskad användning av bekämpningsmedel”. Huvudinriktningen angavs så här:

Sverige bör verka för att riskreduktionsarbetet inom EU utvecklas. Det gäller också att få en avsevärt ökad tillämpning i EU av försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen såväl ifråga om allmänkemikalier som bekämpningsmedel. En speciell satsning görs på de områden där Sverige fått särskilda lösningar i anslutningsfördraget.

Regeringen preciserade ett antal punkter. Sverige skulle arbeta för att företagen skulle få ett större ansvar för att kemikaliekontrollens mål uppnås, i likhet med vad som var fallet här. Kunskapsuppbyggnad om existerande ämnen var centralt, liksom information om risker via märkning. Dessutom behövde EU utveckla metoder för att begränsa användningen av farliga kemikalier. En del av detta arbete var att få igenom stränga restriktioner mot allmänkemikalier och bekämpningsmedel som är särskilt farliga. Sverige skulle aktivt använda erfarenheterna från sitt eget begränsningsarbete i denna process. Nyttan av det svenska registret över kemiska produkter nämndes också. Kommissionen borde dessutom utarbeta en EU-gemensam kemikaliepolicy.

Bekämpningsmedel fick ett eget avsnitt i regeringens skrivelse. Det gällde bland annat att få substitutionsprincipen inskriven i det nya direktivet om bekämpningsmedel utanför jordbruket, biociddirektivet. Dessutom borde hela EU starkt begränsa användningen av bekämpningsmedel med det svenska arbetet (”halveringsprogrammen”) som förebild.

Regeringen ville också prioritera arbetet med översynen av EU:s regler på områden där Sverige hade högre skyddsnivå. Sverige hade genom politiska kontakter med kommissionen fått löften om att en tidsplan för detta arbete skulle tas fram.

Det var tydligt vilken roll som regeringen ansåg att Sverige skulle ha som EU-medlem:

Det är viktigt att Sverige är pådrivande i EU:s arbete inom kemikalieområdet, framför allt i EU:s ministerråd och i kommissionens arbets- och expertgrupper.

Riksdagen ställde sig i juni 1995 bakom regeringens huvudinriktning i skrivelsen med bred majoritet, inklusive vad gällde kemikaliearbetet i EU. En sak ville ledamöterna påminna om: ”att det nationella agerandet (i fråga om t.ex. producentansvaret) självfallet är en naturlig grund för arbetet inom EU.”³⁶

³⁶ Jordbruksutskottets betänkande 1994/95:JOU23, riksdagsskrivelse 1994/95:424.

3.3 Vägen till Reach

3.3.1 Framväxten av ett nytt system

Kemikaliereglerna inom EU var i början av 1990-talet ett lapptäcke och det fanns en utbredd uppfattning att lagstiftningen inte fungerade. Kraven på företagen att testa existerande ämnen var svaga. Det fanns inte någon övergripande EU-politik om att begränsa användning av ämnen utifrån farliga egenskaper. Varje ämne bedömdes för sig i tidskrävande utredningar, där myndigheterna hade huvudansvaret.

Samtidigt hade världens stater höjt ambitionerna för kemikaliearbetet genom en deklaration vid FN:s konferens i Rio de Janeiro 1992. Där slogs det fast att alla länder skulle ha lagstiftning för att minimera de negativa effekterna av kemikalier till 2020.

Den europeiska miljörelsen kritiserade EU:s regelverk och menade att målet från Rio inte skulle gå att nå förrän långt senare med den dåvarande takten av kemikaliekontroll. Vid en miljökonferens om Nordsjön 1995 antogs Esbjergsdeklarationen, med en långtgående handlingsplan för att skärpa kemikaliepolitiken. All tillförsel av farliga ämnen till havsmiljön skulle upphöra inom en generation, slog ministrarna fast. Det var ett tidigt exempel på att sätta farlighet i sig i fokus, det vill säga att inte alltid kräva riskbedömningar av enskilda ämnen utan istället utgå från inneboende egenskaper som att ämnen lagras upp i ekosystemen. Nya forskningsresultat om risker med bland annat hormonstörande ämnen bidrog också till en medvetenhet om att regelverket inom EU behövde förändras.³⁷ 1990-talet var en tid av nya tankar och av insikt om reformbehov, även inom delar av kommissionen.

År 1996 tillsatte den svenska regeringen en utredning som fick namnet Kemikommittén. Uppdraget var att ta fram förslag om en ny kemikaliepolitik, nationellt och i EU. Utredningen arbetade snabbt med stöd av en internationell expertgrupp. Betänkandet kom redan efter ett år och innehöll bland annat detaljerade förslag till en förändrad kemikaliepolitik inom EU.

Detta underlag var värdefullt när Sverige tillsammans med Danmark, Finland, Nederländerna och Österrike tog initiativ inför det informella miljöministermöte som EU höll i brittiska Chester i april 1998. Inför mötet hade det svenska miljödepartementet bjudit in kollegor från de fyra övriga länderna till ett möte för att samordna sitt agerande. Det brittiska ordförandeskapet var positivt till slutsatser i frågan. Mötet välkomnade idépappret från de fem medlemsstaterna

³⁷ Colborn m.fl. 1996.

och öppnade för ett nytt övergripande direktiv om kemikalier.³⁸ Kommissionen skulle återkomma med en analys av den befintliga lagstiftningen senast i december 1998.

En tjänsteman vid ett annat lands miljöministerium som deltog i arbetet beskriver utvecklingen så här:

In Scandinavian countries these circumstances very quickly reached political top level and so the Scandinavian countries together with those having an effective (enforcement) and active chemicals policy gathered and set the UK under pressure to bring Chempol on the Agenda of the Chester Council.³⁹

Professor Anu Bradford vid Colombia Law School lyfter också fram de fem ländernas initiativ: "Sweden spearheaded a push for new chemical regulation, supported by Austria, Denmark, Finland and the Netherlands".⁴⁰ Flera utländska intervjupersoner för denna studie påpekar att de tre nya medlemsländer som EU fick 1995 bidrog till att förändra balansen vad gäller ambitionerna i kemikaliefrågorna. Den tidigare statssekreteraren Måns Lönnroth lägger till en politisk dimension i sin beskrivning av möjlighetsfönstret: "Det var goda ekonomiska tider, nya regeringar hade kommit till makten i många länder. Center-vänsterpartier dominerade det politiska landskapet."⁴¹

Även om regeringarna kom överens om behovet av en reform vid miljöministermötet i Chester fanns det olika syn om hur reformen borde se ut. Storbritannien ville framför allt ha snabbare process med existerande ämnen, Sverige med flera länder en mer genomgripande reform.

Kommissionens analys visade på ett antal brister. Ministerrådet antog i juni 1999 slutsatser om en ny inriktning på politiken. Det skedde under tyskt ordförandeskap, och Sverige hade lånat ut en expert⁴² till miljöministeriet i Berlin för att hjälpa till med rådsslutsatserna. Flera av de saker Sverige drivit fanns med i överenskommelsen mellan miljöministrarna, som en omvänd bevisbörd där producenterna skulle vara ansvariga för att det fanns tillräckliga fakta om de ämnen de sålde. Även substitutionsprincipen lyftes fram. Kommissionen skulle följa upp rådsslutsatserna.

³⁸ Det svenska inspelet till mötet i Chester (tillsammans med övriga fyra stater) tycks inte ha diarieförts och har inte gått att finna. Krämer (2010) beskriver innehållet på ett sätt som stämmer med muntliga uppgifter från de svenska tjänstemän som deltog i processen och med författarens egen minnesbild, bland annat förslag om ett övergripande direktiv, större ansvar för tillverkarna och ökad fokus på inneboende egenskaper.

³⁹ Mejl från Thomas Jakl, biträdande generaldirektör på Österrikes miljödepartement, till författaren.

⁴⁰ Bradford 2020, s. 195.

⁴¹ Lönnroth 2014.

⁴² Eva Sandberg, då anställd på Miljödepartementet.

Den svenska politikern och tidigare ministern Margot Wallström blev ledamot av kommissionen hösten 1999 och fick ansvar för miljöfrågorna, ett av de områden som regeringen prioriterat sedan inträdet i unionen 1995. Det var ingen slump. Regeringen angav tydligt för kommissionsordföranden Romano Prodi att det var miljöportföljen som Sverige ville ha.⁴³ Det fick stor betydelse för det fortsatta arbetet med kemikaliefrågorna.

Kommissionen presenterade i början av 2001 en vitbok om en ny kemikaliepolitik, där många av de förslag som tagits fram inför det informella mötet i Chester fanns med. Tillverkarna skulle få ansvar för att redovisa grundläggande uppgifter om de kemikalier som de marknadsförde, liksom för att ämnen blev registrerade. Testning av potentiellt farliga ämnen skulle bli betydligt mer omfattande, och för särskilt bekymmersamma kemikalier måste en myndighet ge tillstånd innan de fick säljas. Det kunde också bli förbud. I juni 2001, när Sverige var ordförandeland för första gången och miljöfrågorna tillhörde de högst prioriterade, ställde sig ministerrådet bakom huvuddragen i vitboken. Även Europaparlamentet stödde innehållet.

Tillsammans med industrikommissionären Erkki Liikanen tog Margot Wallström sedan fram det lagförslag som fick namnet Reach. Då hade motståndarna vaknat och det blev en hård strid med den europeiska kemikalieindustrins organisationer, som Cefic. Miljörelsen, konsumentorganisationer och Europafacket (Etuc) ville däremot se en ambitiös ny kemikalielag. Kemikalieinspektionen agerade direkt gentemot kommissionens industridirektorat för att ämnen som bryts ner sakta i naturen och kan upplagras i ekosystem skulle anses vara särskilt farliga ämnen och bytas ut.

Kommissionen lade fram sitt förslag i oktober 2003. Det var mycket omfattande och under behandlingen i rådet och parlamentet framfördes en stor mängd ändringsförslag. Många försökte påverka innehållet och förhandlingen har beskrivits som en av de mest kontroversiella under lång tid.

Motståndet var hårt från kemiindustrin och från inflytelserika medlemsländer. Under 2003 svängde debatten i samband med att industrins konkurrenskraft blev ett framträdande ämne på den allmänna EU-dagordningen. Regeringscheferna i de tre största medlemsstaterna skrev exempelvis till kommissionens ordförande och varnade för ett alltför långtgående förslag. Tyskland hörde till de länder som gjorde hårt motstånd mot flera förslag som Sverige gillade. Många länder ändrade sina positioner jämfört med rådsslutsatserna 2001.

⁴³ Uppgift från dåvarande statssekreteraren för EU-frågor Lars Danielsson. Enligt Margot Wallström var dåvarande utrikesministern Anna Lindh angelägen om att den nya kommissionsledamoten skulle ha miljöportföljen, och Wallström själv var positiv till det, men också öppen för andra alternativ. Eftersom Prodi verkade positiv till miljöområdet när han talade med Wallström uppstod aldrig frågan om andra möjliga områden. Se även Engström 2011, s. 44.

Även i Europaparlamentet hade svenskar framträdande roller, bland annat Inger Schörling (MP) som var rapportör för vitboken 2001, Lena Ek (C), Jonas Sjöstedt (V) och Åsa Westlund (S). Parlamentet stod till en början för en ambitiös linje. Den svenska EU-representationen hade kontakter med bland annat Inger Schörling som var rapportör.⁴⁴

När konkurrenskraft fick större plats på dagordningen och en massiv lobbykampanj ville urvattna kemikalielagen blev parlamentet mer splittrat. Då hade också utvidgningen ägt rum och EU-valet år 2004 stärkt EPP-gruppen som generellt var mindre positiv till åtgärder som kunde öka kostnader för näringslivet. Resultatet blev till slut en uppgörelse mellan parlamentet och rådet i en trilog under det finska ordförandeskapet år 2006, där parlamentets nye rapportör Guido Sacconi spelade en framträdande roll.⁴⁵

Den svenska regeringen kunde under slutskedet ha varit mer aktiv i relation till parlamentsledamöterna, menar Matilda Broman som studerade Reach-processen i sin doktorsavhandling.⁴⁶ Det bekräftar intervjupersoner för denna studie. Även om den svenska EU-representationen och tjänstemän i Stockholm gjorde vissa goda sådana insatser så kunde kontakterna ha varit tätare och information ha nått fler av de svenska ledamöterna i rätt tid.

Det bör dock noteras att det är svårare för en regering att vara aktiv i den senare delen av förhandlingen, när det redan finns en gemensam ståndpunkt i ministerrådet. Som enskild medlemsstat är man inte längre part i målet på samma sätt och det finns förväntningar från andra aktörer i rådet på solidaritet med det man kommit överens om. Det är ordförandelandet och kommissionen som sköter förhandlingen med parlamentet och rådets kontroll (via Coreper) är inte tillräcklig, konstaterar en erfaren förhandlare. Då krävs mer av informellt agerande.

Från initiativet inför Chestermötet till beslut om den nya Reach-förordningen tog det åtta år. Förslaget skulle vara fullt genomfört först efter ytterligare tio år. Slutresultatet blev inte lika långtgående som tankarna i kommissionens vitbok från 2001. Förhandlingarna i rådet och parlamentet ledde till svagare regler på ett antal punkter än vad Sverige hade önskat. Det gällde bland annat texten om substitution och mindre omfattande datakrav för ämnen i intervallet 1–10 ton.

”Ultimately, the final version of Reach reflected a compromise”, skriver juridikprofessorn Anu Bradford men fortsätter: ”Yet even with these compromises, Reach stands as the world’s most stringent chemical regulation regime.”⁴⁷

⁴⁴ Broman 2008.

⁴⁵ Sacconi 2008.

⁴⁶ Broman 2008.

⁴⁷ Bradford 2020, s. 196.

Kort om Reach

Tillverkare och importörer måste registrera de kemiska ämnen som de säljer eller importerar i en mängd över ett ton/år hos EU:s kemikaliemyndighet Echa, med vissa data om ämnens hälso- och miljöegenskaper. Echa ska granska innehållet i en viss del av registreringarna och kan kräva in data som saknas.

Mer utförliga riskbedömningar av ämnen, grundade på data från toxikologiska tester, krävs för volymer över 10 ton, och datakraven för hälsa och miljö skärps sedan ytterligare vid större mängder. Sådana krav fanns tidigare bara för nya ämnen.

I dessa fall ska en särskild kemikaliesäkerhetsrapport följa med vid registreringen, med en riskbedömning för varje användningsområde av ämnet i fråga, och en beskrivning av de åtgärder som behövs för säker användning.

För särskilt farliga ämnen krävs tillstånd om de tas upp i en särskild bilaga. Det handlar framför allt om ämnen som är cancerframkallande eller kan skada arvs massa och reproduktion (CMR-ämnen), om kemikalier som är svårnedbrytbara, bioackumulerande och toxiska (PBT-ämnen), samt om kemikalier som är mycket svårnedbrytbara och mycket bioackumulerande (vPvB-ämnen). Om det finns alternativ ska ämnena fasas ut, förutom när det skulle leda till alltför stora samhällsekonomiska konsekvenser. En lista med kandidatämnen för tillståndsprövning upprättas ("kandidatförteckningen").

Ämnen kan också förbjudas. Det sker ofta genom begränsningar för vissa användningsområden. Tidigare regler i EU:s så kallade begränsningsdirektiv fördes över till denna del av Reach.

Krav på information om farliga ämnen i varor. Den som tillverkar, importerar eller säljer varor som innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett ämne i kandidatförteckningen måste lämna information om ämnet vidare till sina kunder så att varan kan hanteras på ett säkert sätt. Konsumenter ska kostnadsfritt få information om eventuell förekomst av särskilt farliga ämnen inom 45 dagar om de frågar efter den.

En särskild kemikaliemyndighet, Echa, inrättas. Myndigheten har 2020 ungefär 600 anställda och ligger i Helsingfors.

En stor förändring med Reach var bildandet av EU:s kemikaliemyndighet Echa. Myndigheten har en central roll för registrering och utvärdering av kemiska ämnen. Där finns nu även en unikt omfattande databas och kunskap inom området. Echa tog över vissa uppgifter från den europeiska kemikaliebyrån, som lades ned 2008. Initiativet att bilda Echa kom inifrån kommissionen, där tjänstemän såg behovet av resursförstärkningar inför de nya uppgifterna med Reach.

Sverige lyckades bland annat få in egenskaperna persistens och bioackumulering i kriterierna för särskilt farliga ämnen. En workshop under det svenska ordförandeskapet 2001 var avgörande, säger en av processens nyckelpersoner. En annan viktig framgång var krav på information om farliga ämnen i varor.

När den sista deadlinen för registrering löpte ut hade företagen anmält ungefär 21 500 ämnen. Det innebär att en stor mängd data nu finns samlad hos Echa, samtidigt som näringslivet har behövt höja sin kunskap om kemikalierna, vilket flera intervjupersoner ser som en viktig effekt av lagstiftningen.

Däremot har arbetet med att registrera och utvärdera ämnen varit bristfälligt och processerna för att tillståndspröva och fasa ut särskilt farliga ämnen har tagit lång tid, vilket har mött kritik från bland annat forskare, miljöorganisationer och vissa medlemsländer.

Kontroller har visat att många av registreringarna har brister. Det tyska förbundsinstitutet för riskvärdering BFR fann att en tredjedel av riskbedömningarna för ämnen som produceras i stora mängder (över 1 000 ton per år) inte levde upp till kraven i Reach.⁴⁸ Kommissionen konstaterade i sin utvärdering av Reach 2018 att bristen på information i registreringarna skadade andra Reach-processer och bromsade arbetet med att uppnå miljö- och hälsomålen i Reach.⁴⁹ En intervjuperson som deltog i rådsförhandlingarna om Reach menar att alltför lite tid då ägnades åt hur kontroll av företagens efterlevnad skulle ske, inklusive frågan om sanktioner för de som inte följer registreringskraven. Nu kommer en större andel av företagens underlag att kontrolleras, men fortfarande är sanktionerna vid brister svaga.

Det tar också tid att lista särskilt farliga ämnen. ”Tempot i arbetet med kandidatförteckningen är avgörande för att Reach ska fungera”, konstaterar Lena Ek. ”Ofta är datakraven på företagen ganska låga”, säger Ethel Forsberg

⁴⁸ ”32 % of the dossiers for substances at tonnage levels of 1000 tpa and more were found to be ‘noncompliant’ with REACH requirements’ Se BFR-rapporten: https://www.bfr.bund.de/cm/349/reach-compliance-workshop-at-the-bfr.pdf?_cldee=a2ltLm1hcnNoYWxsQGNoZW1pY2Fsd2F0Y2guY29t&recipientid=lead-b6a6f4e0c0e0e71180fa005056952b31-2147d0d8b66b4849aeda0aff7a176a1c&csid=359b995b-d4c6-e811-8105-005056952b31

⁴⁹ Commission General Report on the operation of REACH and review of certain elements Conclusions and Actions. SWD(2018) 58 final.

som tidigare var generaldirektör för Kemikalieinspektionen. Ska ett ämne tas upp på kandidatförteckningen måste det tas fram en dossier, det vill säga göras en omfattande riskbedömning. ”Det är nästan bara stater som kan klara av det”, konstaterar Ethel Forsberg som menar att industrin visserligen kan göra det men inte har något sådant intresse. ”När det gäller särskilda farliga ämnen som ska upp på kandidatförteckningen ligger bevisbördan alltså kvar där den alltid har legat, på myndigheterna”, säger den tidigare generaldirektören. Sverige och några andra länder är aktiva, men många är det inte. De orkar inte, eller prioriterar det inte.

När ett ämne förts upp på listan är det företagets ansvar att visa att det kan hanteras säkert för att få tillstånd till fortsatt användning. Diskussionerna om detta är ofta tidskrävande och kräver stora insatser från Echa och nationella myndigheter.

Reach anses ändå vara ett väsentligt steg framåt för att skydda hälsa och miljö från farliga ämnen.⁵⁰ Intervjupersoner från olika medlemsstater som deltog ser resultatet som en stor framgång. Andra är mer kritiska och pekar på bristerna. En genomgående syn hos intervjupersonerna för denna studie är ändå att Reach är världens mest långtgående kemikaliereglering, och att det var svårt att komma särskilt mycket längre i det dåvarande förhandlingsläget. Nu är frågan i vad mån och på vilket sätt som lagstiftningen bör utvecklas.

Flera intervjupersoner som har varit med länge påpekar att målsättningarna från 1990-talet om utfasning av särskilt farliga ämnen fortfarande inte har uppfyllts, och att det är långt till miljömålen om en giftfri miljö. Europeiska kommissionen bedömde till exempel i sin vitbok 2001 att ungefär 1 400 ämnen behövde tillståndsprövas och i dag är bara en liten del av denna siffra uppnådd. Dessutom tillkommer ständigt nya ämnen och tillämpningsområden. Beslutsfattarna har svårt att hänga med. Resurserna räcker inte till i det befintliga Reach-systemet, som bygger på insatser från medlemsländerna men där bara ett fåtal stater tar fram underlag i tillräcklig mängd. När det gäller begränsningar är kraven särskilt omfattande. ”Det kostade fem miljoner att ta fram en dossier om bly, som ändå är väl utforskat ämne”, konstaterar Nina Cromnier, tidigare generaldirektör på Kemikalieinspektionen. ”Hårresande summa för ett enda ämne.”

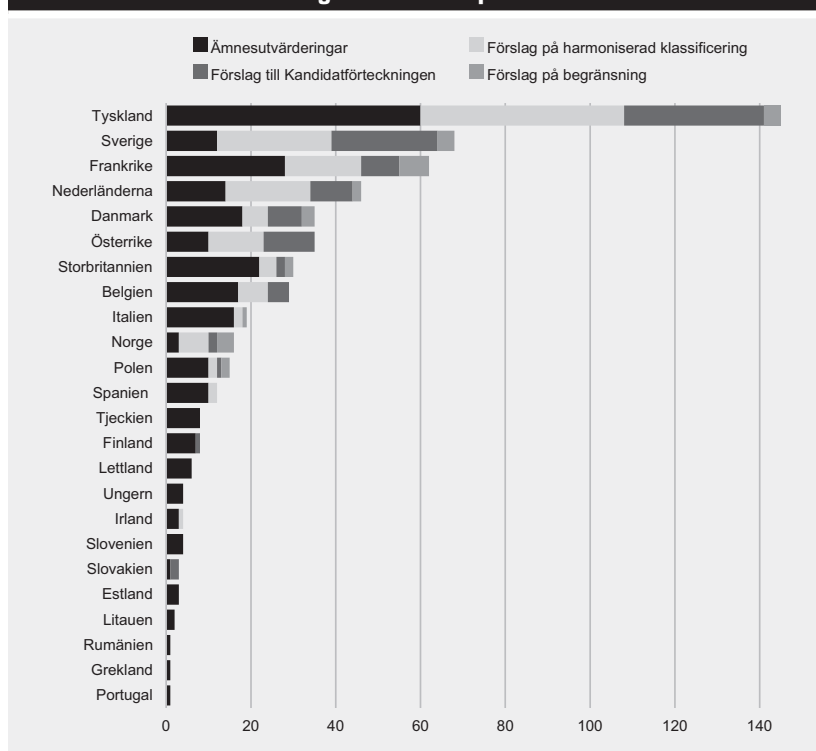
Företrädare för kemikalieindustrin understryker däremot att Reach i ett globalt perspektiv är mycket långtgående och att mer energi borde ägnas åt att få andra delar av världen att höja sina ambitioner än åt att kritisera EU-systemet, bland annat genom att marknadsföra de framsteg som skett i EU.

⁵⁰ Se till exempel NOU 2012:2, s. 581–582.

3.3.2 Genomförandet av Reach

Arbetet med den nya myndighetens vägledningar och rutiner tog mycket energi samtidigt som företagen började arbeta med registreringar av ämnen. Sverige var tidigt aktivt i Echa och markerade snabbt ambitioner när Reach sjösattes genom att bland annat ta på sig utredningsansvaret för ett betydande antal ämnen. En genomgång visar att Sverige är ett av de länder som tagit fram flest förslag till klassificeringar och begränsningar. Flera ämnen som Sverige har föreslagit har också tagits upp på kandidatförteckningen som särskilt farliga ämnen.⁵¹ På hemmaplan inrättade Kemikalieinspektionen en stöd- och informationspunkt för svenska företag.

Figur 1 Antal förslag och ämnesutvärderingar som EU:s medlemsländer har lämnat. Sex medlemsstater finns inte med i bilden då dessa inte har lämnat några förslag till riskminskande åtgärder under perioden 2011–2019.



Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2019, s. 31.

⁵¹ ”Som en del av handlingsplanen för en giftfri vardag, som vi arbetat med sedan 2011, har vi levererat 12 ämnesutvärderingar, 27 förslag till klassificering, 25 förslag om att föra upp ämnen på kandidatförteckningen och fyra begränsningsförslag. Hittills har 46 av dessa förslag behandlats, varav har 43 bifallits och tre avslagits.” (Kemikalieinspektionens årsredovisning för 2019, s. 4).

Echas arbetssätt fick i början en tonvikt som vissa bedömare anser gynnade industrin. Parallellt minskade delar av miljörörelsen inom EU sitt engagemang i kemikaliefrågor och den politiska uppmärksamheten avtog snabbt när förhandlingarna om lagstifningen var avslutade. Ungefär 21 500 kemiska ämnen och blandningar hade registrerats hos Echa när tidsgränsen löpte ut 2018.⁵²

Sedan 1995 har EU också utvecklat sin kemikaliereglering vad gäller ett antal uppmärksammade ämnen och ämnesgrupper. Sverige har spelat en aktiv roll i denna process som delvis har skett inom ramen för Reach. Det gäller bland annat utfasning av tungmetaller som kvicksilver, hanteringen av hormonstörande ämnen, vissa bromerade flamskyddsmedel, vissa ftalater, nanomaterial och högfluorerade ämnen. En närmare beskrivning finns i bilaga 1. Vi återkommer i kapitel 5 till några slutsatser kring Sveriges förmåga att påverka utifrån speciella fall.

3.3.3 Klassificering och märkning (CLP)

Klassificering av ämnen och blandningar är grundläggande för kemikaliekontrollen. Det finns till exempel numera en internationell samsyn om kriterier för att beskriva kemikalier som cancerframkallande. Märkning av kemiska produkter⁵³ har också stor betydelse. EU beslutade redan 1967 som vi sett ett direktiv i denna fråga och det har sedan följts av regler även om blandningar.

När Sverige närmade sig EU fanns det skillnader mellan våra nationella riktlinjer och de europeiska bestämmelserna. Vi återkommer i kapitel 4 till övergångsreglerna på detta område.

Sverige var också som tidigare redovisats mycket aktivt i det globala samarbetet. År 2002 antog FN ett globalt harmoniserat system (GHS) för klassificering och märkning av kemikalier. EU införde motsvarande regler i en ny förordning om Classification, Labelling and Packaging (CLP), som trädde i kraft 2009.

När ämnen och blandningar klassats som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska inom ramen för GHS/CLP blir processerna inom till exempel Reach enklare eftersom det redan finns en gemensam syn. Svårare är det med hormonstörande ämnen liksom med kategorierna PBT (långlivade, bioackumulerbara och toxiska ämnen) och vPvB (mycket långlivade och mycket bioackumulerbara ämnen), där det saknas gemensamma kriterier i GHS/CLP. Kommissionen föreslår i sin nya kemikaliestrategi att fler farokategorier ska ingå i CLP, bland annat utifrån persistens, mobilitet och bioackumulerbarhet.⁵⁴

⁵² 21 551 chemicals on EU market now registered. Pressmeddelande från Echa 1 juni 2018.

⁵³ Begreppet kemisk produkt innefattar kemiska ämnen och beredningar (blandningar) av kemiska ämnen (preparat), däremot inte varor som bilar eller leksaker.

⁵⁴ Europeiska kommissionen 2020, s. 13.

Även om GHS har lagt grunden för global harmonisering är det många länder som ännu inte genomfört systemet. Något liknande system finns inte heller för varor.⁵⁵

3.4 Kemikalier i varor och giftfria kretslopp

3.4.1 Regler om farliga ämnen i varor

Spridningen av farliga ämnen sker till stor del genom varor som används, slits och sedan kasseras. Reach innehåller vissa krav om varor, men ett sammanhängande regelverk om farliga ämnen i varor saknas.⁵⁶

Sverige har längre varit pådrivande vad gäller ”Varor utan faror”, som titeln löd på en statlig utredning om kemikaliarbetet 2000. Det gäller både övergripande och i enskilda direktiv.

Under förhandlingarna om Reach lade Sverige fram förslag om regler för kemikalier i varor och ledde en vängrupp av länder som drev frågan. Slutresultatet blev en kompromiss. Tillverkare och importörer måste se till att det finns information om en vara innehåller minst 0,1 viktprocent av ett särskilt farligt ämne (artikel 33), vilket till stor del anses vara en svensk framgång. Konsumenter har rätt att på begäran få veta om en vara som de köper innehåller ämnen som finns i EU:s kandidatförteckning. En intervjuperson menar dock att resultatet kunde ha blivit bättre om Sverige hade agerat tidigare och texten varit mer genomtänkt utifrån vad som kan fungera i praktiken. Oenighet i Regeringskansliet uppfattas vara ett skäl till att det dröjde.

Kommissionen gjorde en snäv tolkning av skyldigheten i Reach att informera om särskilt farliga ämnen i varor. Det var bara om ett sådant ämne utgjorde mer än 0,1 viktprocent av hela varan som kraven gällde. Därmed skulle till exempel ett särskilt farligt ämne i ett cykelhandtag bara redovisas om det var mer än 0,1 procent av hela cykelns vikt. Sverige agerade tillsammans med likasinnade länder för att varje komponent i sammansatta varor skulle bedömas för sig, och efter en rättslig tvist blev det också fallet.⁵⁷ Reglerna blev genom EU-domstolens beslut strängare och tydligare än vad de hade kunnat bli i den politiska processen, menar en erfaren svensk förhandlare.

Kemikalieinspektionen tog 2011 på eget initiativ fram en rapport om det fortsatta arbetet med kemikalier i varor.⁵⁸ Kommissionens nya kemikaliestrategi 2020 innehåller ambitioner om att få bort särskilt farliga ämnen från konsumentvaror.

⁵⁵ Kemikalieinspektionen 2020.

⁵⁶ Krämer 2016, s. 223.

⁵⁷ Pressmeddelande från Regeringen 11 september 2015. Formellt var tvisten mellan Frankrike och kommissionen.

⁵⁸ Kemikalieinspektionen 2011.

Det finns särskilda inreklamningsdirektiv om varor som bilar, leksaker, elektronik, byggprodukter och förpackningar. Kemikaliregler har införts gradvis i dessa men ambitionsnivån skiljer sig åt. Vissa regleringar har även skett genom ändringar i EU:s produktsäkerhetsdirektiv. Reach innebär också att till exempel tillverkning av varor med ämnen som finns på kandidatförteckningen kräver tillstånd, och att vissa farliga ämnen i varor är förbjudna.

När det gäller leksaker och andra barnartiklar har Sverige varit pådrivande för att begränsa falater. Det bidrog till att EU 2005 förbjöd vissa sådana ämnen i dessa varor. Arbetet med begränsningar har fortsatt. Sverige var drivande för att kraftigt öka regleringen av kemikalier i leksaker vid revideringen av leksaksdirektivet (klart 2009). Resultatet blev att en lång rad allergiframkallande doftämnen, CMR-ämnen⁵⁹ och metaller reglerades i leksaker.⁶⁰

EU:s regler för att få bort farliga ämnen i elektronik (RoHS-direktivet) trädde i kraft 2003 och anses ha påverkat produktionen i många delar av världen.⁶¹ Sverige har varit pådrivande. Redan från 1991 deltog Naturvårdsverket i nordiskt samarbete för att minska riskerna med elektronik som farligt avfall. Det visade sig finnas ett antal farliga ämnen i sådana varor, och ett behov av åtgärder förelåg. I stort sett samma personer fortsatte under 1994 och 1995 att driva frågorna i en expertgrupp på EU-nivå. Sverige kunde delta från början som blivande medlemsstat och EES-medlem. Kommissionen arbetade vidare med frågan och presenterade 2000 förslag till EU-direktiv som sedan förhandlades, vilket ledde till beslut 2002 om två olika direktiv; WEEE (om insamling med mera av avfallet) och RoHS (begränsningar av farliga ämnen i varorna). Ansvarig myndighet i Sverige för RoHS blev Kemikalieinspektionen. På senare år har dock tempot minskat när det gäller att få bort farliga ämnen genom RoHS-direktivet, enligt centralt placerade intervjupersoner.

Kommissionen motiverade sitt förslag om att få bort farliga ämnen från elektronik till stor del utifrån att det skulle underlätta återvinning. Samma sak gällde kemikaliebestämmelserna i direktivet om återvinning av bilar ("end-of-life vehicles"). Regler om kvicksilver, bly, kadmium och bromerade flamskyddsmedel ledde till att elektronik- och fordonsbranscherna började jobba aktivt med kemikalier och tog fram branschstandarder för information om ämnen i material och varor i leverantörskedjan, egna restriktionslistor, med mera. Det är intressant att notera i förhållande till senare års diskussion inom EU om giftfria kretslopp.

Sverige har också varit pådrivande för EU-regler om farliga ämnen i textilier, bland annat genom att miljöministern har skickat brev till kommissionen

⁵⁹ Cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen.

⁶⁰ Faktablad från Kemikalieinspektionen. <https://www.kemi.se/download/18.60cca3b41708a8aeedbbe8ed/1586959440088/faktablad-regler-for-kemikalier-i-leksaker.pdf>

⁶¹ Bradford 2020, s. 208–209.

tillsammans med företag och branschorganisationer. EU förbjöd 2018 ett antal sådana ämnen som anses vara cancerframkallande, mutagena eller störande för fortplantningsförmågan.⁶² EU:s miljöministrar beslöt i oktober 2019 att en särskild strategi för kemikalier i textilier bör tas fram, i rådsslutsatser om cirkulär ekonomi.

Även när det gäller byggprodukter har Sverige genom Kemikalieinspektionen tagit fram förslag om strängare regler för farliga ämnen. Kommissionen ser för närvarande över detta regelverk.

Kadmium i batterier har länge varit en tvistefråga mellan Sverige och kommissionen. När EU tog beslut om ett ändrat batteridirektiv 2006 hade Sverige velat se ett förbud mot kadmiumhaltiga batterier i handverktyg, men fick inte igenom det.⁶³ EU beslutade 2013 att ta bort undantaget för kadmium i handverktyg. Ett förbud infördes därmed från 2016. Även kvicksilver i knappcells batterier förbjöds till slut.

Handelsgödsel är en huvudkälla till kadmiumutsläpp i miljön. Sverige hade undantag i anslutningsfördraget för sina begränsningar och sedan dess har det pågått diskussioner om att förändra EU:s regler. Efter ett beslut 2018 stod det klart att Sverige kunde fortsätta behålla sina hårdare krav, trots att det gemensamma EU-gränsvärdet blev högre.⁶⁴

Det svenska tillsynsarbetet anses ha varit en tillgång för att driva på kemikalier regler för varor inom EU. Sverige har kunnat visa att det finns farliga ämnen i exempelvis leksaker, i större utsträckning än vad som tidigare varit känt.

3.4.2 Giftfria och resurssnåla kretslopp

Många av problemen med farliga kemikalier uppstår när produkter är förbrukade och hamnar i avfallsströmmar. Ändå har EU först på senare år börjat sammanföra kemikaliepolitik och avfallspolitik på ett tydligare sätt.

Sverige har spelat en aktiv roll i denna utveckling. När kommissionen prioriterade frågor om resurseffektivitet och industriföreträdare ville mildra gränsvärden för farliga ämnen i återvunnet material tog Kemikalieinspektionen ett eget initiativ. Myndigheten presenterade en varustrategi⁶⁵ och arbetade med underlag till EU:s kommande miljöhandlingsprogram kring giftfria kretslopp för att lyfta frågan på en strategisk nivå.

⁶² Pressmeddelande från Kemikalieinspektionen. <https://www.kemi.se/nyheter-fran-kemikalieinspektionen/2018/eu-forbjuder-33-farliga-amnen-i-textil/>

⁶³ Regeringens årsbok 2006, s. 230.

⁶⁴ Pressmeddelande från Finlands jord- och skogsbruksministerium 3 juli 2019. <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410837/uusi-eu-lannoitevalmisteesetus-vauhdittaa-orgaanisten-jajatepohjaisten-lannoitevalmisteesiden-kayttoa>

⁶⁵ Kemikalieinspektionen 2011.

Till en början ville kommissionen inte ta fram ett nytt handlingsprogram. EU:s miljöministrar liksom den europeiska miljöörörelsen tryckte på. Svenska representanter uppvaktade kommissionen när de skulle starta sitt arbete med handlingsprogrammet och gjorde inspel om vad ett nytt program borde innehålla när det gällde kemikalierna. När kommissionen lade fram sitt förslag till ett sjunde miljöhandlingsprogram fanns flera av de punkter Sverige skickat in med i texten. Ministerrådets slutsatser 2013 om programmet innehöll bland annat följande: "[...] the minimisation of exposure to chemicals in products, including, inter alia, imported products, with a view to promoting non-toxic material cycles".⁶⁶ Kommissionen utlovade också en ny strategi för giftfria kretslopp.

Riksdagen antog i juni 2013 ett etappmål om giftfria och resurssnåla kretslopp inom ramen för miljömålsarbetet. Syftet var att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt och insatser inom EU spelade en framträdande roll. Åtgärder för att avgifta kretsloppen ingick i den strategi för att nå målet Giftfri miljö som riksdagen ställde sig bakom i november 2013.

Kemikalieinspektionen preciserade hur detta kan gå till i rapporter 2014 (Kemikalieinspektionen 2014a och 2014b). Myndigheten publicerade vidare 2016 rapporten *Vägen till giftfria och resurseffektiva kretslopp* som svar på ett regeringsuppdrag, med förslag till strategi för arbetet med frågan inom EU. Naturvårdsverket som ansvarar för avfallsfrågorna och Kemikalieinspektionen har haft en omfattande dialog om ämnet, framför allt i arbetet med miljömålet Giftfri miljö. Numera har de två myndigheterna en gemensam plan för agerandet.

Sverige drev även frågan om giftfria kretslopp bland EU:s miljöministrar 2019 inför kommissionens nya handlingsplan för en cirkulär ekonomi, och fick stöd för detta. Förslaget till handlingsplan våren 2020 tar bland annat upp behovet av bättre information om farliga ämnen i produkter, ändrad klassificering av farligt avfall och sambandet med den nya kemikaliestrategin.⁶⁷

Parallellt har EU:s avfallsregler utvecklats. Europaparlamentet fick in regler om en särskild databas om farliga ämnen i varor vid slutförhandlingen om ett ändrat ramdirektiv om avfall.⁶⁸ Detta har potentiellt stora effekter för giftfria kretslopp och är när denna rapport skrivs ett hett ämne för diskussion mellan berörda företag och Echa, särskilt vad gäller möjligheten att skjuta på tillämpningsdatum.

⁶⁶ Artikel 54, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>

⁶⁷ Europeiska kommissionen 2020, s. 13–14.

⁶⁸ Pressmeddelande från Echa 11 juli 2018. <https://echa.europa.eu/sv/-/new-database-on-candidate-list-substances-in-articles-by-2021>

3.5 Bekämpningsmedel

Produkter som tar död på insekter och andra organismer har varit i centrum för miljödebatten under lång tid. Riskerna med kemiska bekämpningsmedel var huvudtemat för Rachel Carsons bok *Tyst vår*, som väckte den moderna miljödebatten. I Sverige var kvicksilverbehandlade utsäden och användningen av växtskyddsmedlet Hormoslyr i skogsbruket två tidiga frågor.

EU har två kategorier för kemikalier som ska bekämpa oönskade organismer. Bekämpningsmedel inom jordbruket kallas växtskyddsmedel, i andra tillämpningar som träskydd och myggmedel benämns de biocider. Det finns också ett antal rättsakter om de högsta tillåtna halterna av bekämpningsmedelsrester i livsmedel.

3.5.1 Regler om växtskyddsmedel

När EES-avtalet kom till fanns ingen samordnad prövning av bekämpningsmedel inom EU. År 1991 antog EU ett nytt direktiv om växtskyddsmedel (91/414). Medlemsstaterna skulle ha en harmoniserad prövning som utgick från en lista över vilka verksamma ämnen som fick ingå i växtskyddsmedel. Prövningen av de färdiga produkterna skulle fortsätta att vara nationell, men det skulle inte gå att godkänna produkter som innehöll andra ämnen än de som fanns på den gemensamma "positivlistan". Om ett bekämpningsmedel godkännts i ett medlemsland skulle i princip alla andra stater också godkänna det, men det fanns möjligheter till undantag utifrån skillnader mellan länderna.⁶⁹ Ett program för utvärdering av verksamma ämnen i växtskyddsmedel på EU:s marknad fanns inom direktivets ram, där Sverige efter EU-inträdet svarade för utvärderingen av ett antal ämnen.

EU:s miljöministrar antog i december 2001 slutsatser utifrån en utvärdering av de tio första åren med direktivet som kommissionen gjort. Sverige fick igenom förslag om att samordna en översyn av direktivet med den nya kemikaliepolitiken (som ledde till Reach). Andra svenska förslag som gick igenom var att kriterier för godkännande av ämnen i bekämpningsmedel skulle införas, och att EU skulle se över hur försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen kunde införas och tillämpas i kommande EU-regler. Vid behandlingen av det sjätte miljöhandlingsprogrammet i rådet samma år förstärktes texten om bekämpningsmedel, till stor del på svenskt initiativ.

Kommissionen presenterade 2006 förslag till en tematisk strategi för bekämpningsmedel som senare ledde fram till flera rättsakter inom området, bland annat ett direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel och en reviderad lag om växtskyddsmedel, nu som en förordning. Direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel innehöll minimibestämmelser och bar tydliga avtryck från svenska erfarenheter, bland annat krav på att anta

⁶⁹ Bucht 1993, s. 119.

nationella handlingsplaner för att åstadkomma minskade risker. Sverige fortsatte att driva ett antal frågor. Bland annat ordnades en workshop i Bryssel den 8 maj 2006 med brett deltagande från centrala aktörer för att öka kunskapen om hur substitutionsprincipen kan användas i arbetet med tillståndsprövning av växtskyddsmedel.

Ministerrådet och Europaparlamentet kom överens om den nya förordningen 2009, som därmed ersatte direktivet från 1991. EU tar gemensamt beslut om vilka verksamma ämnen som ska vara godkända. Medlemsstaterna bedömer utifrån detta produkterna, bekämpningsmedlen, där dessa ämnen ingår. Till skillnad från tidigare sker detta utifrån tre geografiska zoner, där Sverige tillhör den norra. Reglerna om ömsesidigt erkännande av ett produktgodkännande inom en zon blev mer tvingande jämfört med tidigare.

Flera av de förslag som Sverige drivit ingick. Förordningen innebar bland annat att cancerframkallande kemikalier, ämnen som kan påverka arvsanlag och fortplantning, samt hormonstörande ämnen inte får godkännas i växtskyddsmedel. Försiktighetsprincipen har en framträdande plats i förordningstexten. Substitutionsprincipen finns med på så sätt att kommissionen identifierar ämnen som bör bytas ut utifrån de kriterier som finns i förordningen. Medlemsstaterna ska sedan bidra till att dessa ämnen ersätts med mindre farliga inom ramen för godkännandet av bekämpningsmedlen.⁷⁰

Sverige arbetar aktivt inom ramen för förordningen och har bidragit till en höjd skyddsnivå. Under de senaste decennierna har en lång rad ämnen förbjudits inom EU som tidigare var tillåtna. När det gäller särskilda ämnen har parakvat skapat konflikter. Ämnet förbjöds i Sverige 1983, och även Danmark, Finland och Österrike införde förbud. Parakvat är mycket giftigt och misstänks bland annat kunna bidra till Parkinsons sjukdom. Ändå användes det som ogräsmedel i många delar av Europa. EU godkände parakvat 2003. Sverige stämde kommissionen för beslutet. EU-domstolen gav 2007 Sverige rätt och godkännandet upphävdes.⁷¹

Ett annat kontroversiellt ämne är glyfosat som bland annat ingår i ogräsmedlet Roundup.⁷² I det fallet röstade Sverige dock för ett femårigt godkännande 2017,⁷³ trots vissa tveksamheter på politisk nivå. Frankrike tillhör de länder som

⁷⁰ Umweltbundesamt 2017. Establishment of a concept for comparative risk assessment of plant protection products with special focus on the risks to the environment.

⁷¹ Nyhetsinslag i Sveriges Radio 11 juli 2007. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=125&artikel=1475195>

⁷² Nyhetsinslag i Deutsche Welle 27 november 2017. <https://www.dw.com/en/weed-killer-glyphosate-eu-license-extended-for-further-five-years/a-41549110>

⁷³ Pressmeddelande från regeringen 27 november 2017. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/eu-enat-om-glyfosat/>

ändå har infört nationella begränsningar⁷⁴ och den intensiva debatten inom EU fortsätter. Kemikalieinspektionen deltar i utvärderingen av glyfosat inför nästa eventuella godkännandeperiod.

Kommissionen har nyligen genomfört en översyn av förordningen om växtskyddsmedel.⁷⁵ Det finns också regler för att begränsa rester av bekämpningsmedel i livsmedel. Även dessa fanns med i kommissionens översyn.

3.5.2 Regler om biocider

Under Sveriges första år som medlem tog EU fram regler för bekämpningsmedel utanför jordbruket, så kallade biocider. Beslutet 1998 innebar bland annat en gemensam prövning inom EU liknande den som gällde för växtskyddsmedel. Ett program för att utvärdera existerande ämnen i biociderna ingick.

Sverige lyckades få in substitutionsprincipen i biociddirektivet efter en lång förhandling mellan miljöministrarna 1996.⁷⁶ Anders Turesson var ansvarig handläggare och har beskrivit hur dåvarande miljöministern Anna Lindh agerade klockan tre på natten för att lösa de återstående frågor som tjänstemännen inte lyckats komma överens om. Angela Merkel och andra ministrar verkade trötta. Anna Lindh däremot var pigg och tog en rad initiativ. ”Hon kvittrade som en lärka och gjorde en del manövrar, kring substitutionsprincipen och annat”, minns Turesson. Humöret runt bordet blev bättre och nya möjligheter uppstod. ”Det gäller att ha delegater och ministrar som kan hålla sig vakna och ha tankeverksamheten kvar vid den tiden på natten!”, skrev Vibeke Bernson.⁷⁷

I juni 2009 föreslog kommissionen förändringar av reglerna. De grundläggande kraven var oförändrade men det fanns ett antal förändringar, bland annat ett bredare tillämpningsområde, och en anpassning till de nya reglerna i Reach och i förordningen om växtskyddsmedel. Sverige ordnade ett antal diskussioner under sitt EU-ordförandeskap andra halvåret 2009. När ministerrådet antog en gemensam standpunkt 2010 hade Sverige fått igenom skärpningar för att bland annat utesluta hormonstörande ämnen. Den nya förordningen antogs formellt 2012.

Diskussionen om vilka ämnen som är hormonstörande har fortsatt. År 2016 föreslog kommissionen kriterier för användning inom ramen för förordningarna om växtskyddsmedel och biocider. Sverige ansåg att beviskraven ledde till ett otillräckligt skydd för människa och miljö.⁷⁸ Trots att det skedde vissa förbättringar röstade Sverige så småningom emot de slutliga kriterierna för uteslutning enligt de bägge förordningarna.

⁷⁴ Nyhetsinslag i Deutsche Welle 25 juni 2020. <https://www.dw.com/en/whats-driving-europes-stance-on-glyphosate/a-53924882>

⁷⁵ Europeiska kommissionens hemsida. https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/refit_en

⁷⁶ Bernson 1996.

⁷⁷ Bernson 1996; Engström 2020a, s. 249.

⁷⁸ Regeringens årsbok 2016, s. 139.

Det har också pågått ett intensivt arbete med enskilda ämnen där Sverige har haft strängare regler. EU tillät träskyddsmedlet kreosot i vissa tillämpningar, men Sverige fick 1999 rätt att behålla sina tuffare krav.

3.5.3 Användningen av bekämpningsmedel

Regeringen ville driva frågan om minskad användning av bekämpningsmedel när Sverige var ny EU-medlem, utifrån de nationella halveringsprogram som genomförts:

Det svenska mycket framgångsrika arbetet med att i samarbete med jordbruksnäringen starkt begränsa användningen av bekämpningsmedel i jordbruket kan tjäna som förebild i EU, såväl på en övergripande nivå som i de enskilda länderna.⁷⁹

Experter från Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen hade redan varit aktiva i OECD när det gäller hållbar användning av bekämpningsmedel. De bjöds in till ett seminarium som kommissionen ordnade 1994 för att börja utveckla ett gemensamt ramverk inom området. Jordbruksverkets expert Anders Emmerman var sedan med och tog fram underlag åt kommissionen, och var nationell expert på generaldirektoratet för miljöfrågor under en tid när man arbetade med en vitbok i ämnet. Han bidrog till att hållbar användning av bekämpningsmedel blev en av de tematiska strategier som skulle tas fram enligt EU:s sjätte miljöhandlingsprogram.⁸⁰ Danmark agerade också för detta. Den så kallade Cardiffprocessen där alla sektorer skulle visa hur man tog miljöansvar ökade trycket i frågan.

Det fanns en bred enighet i Sverige om att driva på inom EU och ett nära samarbete mellan Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen. Den tematiska strategin från 2002 återspeglar mycket av den svenska ansatsen med mål för minskade risker, utbildning av lantbrukare, krav på spridningsutrustningen, skyddszoner för vatten, med mera. När EU skulle anta strategin lyfte Sverige fram betydelsen av nationella riskbegränsningsprogram och ville ha förbud mot ohållbara användningar som till exempel flygbesprutning och jorddesinfektion.

Arbetet fortsatte och 2009 antog EU ett särskilt direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel. Medlemsstaterna ska ta fram nationella handlingsplaner för att minska riskerna vid användningen och måste se till att det finns utbildning för distributörer och professionella användare. Genomförandet av direktivet har gått långsamt.⁸¹ Direktivet ska revideras.⁸²

⁷⁹ Regeringen 1995, s. 23.

⁸⁰ Europeiska kommissionen 2001.

⁸¹ Krämer 2016, s. 247.

⁸² Regeringens fakta-PM angående kommissionens rapport om EU:s direktiv om en hållbar användning av bekämpningsmedel. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/rapport-om-eus-direktiv-om-en-hallbar-anvandning_H706FPM42.

Tempot i det svenska pådrivande arbetet för en stark begränsning av användningen tycks ha minskat under senare år. Jordbruksverket beskriver inte något sådant arbete inom EU i sin information om arbetet med miljömålet Giftfri miljö och några ambitioner om att kraftigt minska den totala användningen av kemiska bekämpningsmedel inom EU är svåra att finna i andra aktuella svenska policydokument, som den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen.⁸³ Däremot finns omfattande ekonomiska stöd till hållbar användning i Sverige inom ramen för EU:s jordbrukspolitik, till exempel för rådgivning och för skydds zoner.

Signifikativt är riksdagens ställningstagande sommaren 2020 till kommissionens förslag om kvantitativa mål för att minska användningen av kemiska bekämpningsmedel i EU. Efter kritik från andra partier i Miljö- och jordbruksutskottet valde regeringen att försvaga sin hållning till kommissionens förslag. Att minska användningen av insatsmedel förblev ett allmänt mål men preciserades till: "[...] regeringen stöder en inriktning som går ut på att undvika överanvändning av växtskyddsmedel och växtnäring i de länder där förbrukningen är hög och effektiviteten låg."⁸⁴

Riksdagens tydliga ställningstagande 1995 om att Sverige skulle verka för en kraftig begränsning av användningen av bekämpningsmedel inom EU tycks alltså ha fått mindre betydelse i dag.

3.6 Grundprinciper och nya arbetssätt

3.6.1 Svenska prioriteringar har fått genomslag

När regering och riksdag 1995 tog ställning till Sveriges miljöarbete i EU fanns två grundläggande principer med, som vi sett i avsnitt 3.2. EU skulle använda försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen mer. Hur har det gått?

Försiktighetsprincipen har funnits i EU-fördragen sedan 1993⁸⁵ och nämns bland annat i Reach-förordningens första artikel. Principen återopas ofta i förhandlingar om EU:s politik för att skydda hälsa och miljö och finns i rättspraxis.⁸⁶

Substitutionsprincipen, att byta ut farliga ämnen mot mindre farliga alternativ, kan tolkas på olika sätt. I Sverige finns den i miljöbalken och kallas ofta produktvalsprincipen. Som det heter i miljöbalkens allmänna hänsynsregler:

⁸³ En ansvarig tjänsteman på Jordbruksverket påpekar att arbetet med hållbar användning fortsätter både nationellt och inom EU bland annat utifrån direktivet från 2009 (även om det inte längre handlar så mycket om att minska totalmängden), och lyfter även fram den löpande prövningen av aktiva ämnen i växtskyddsmedel. Mejl till författaren 21 oktober 2020.

⁸⁴ Upppteckningar från EU-nämndens möte 5 juni 2020, s. 28.

⁸⁵ Krämer 2016, s. 23.

⁸⁶ Se till exempel Pfizer- domen 1999. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=riserv%3A0J.C_2002.289.01.0021.01.ENG

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga.

Sverige har bidragit till att substitution finns med i ett antal EU-lagar, som vi sett i tidigare avsnitt, från biociddirektivet 1998 över Reach 2006 och växtskyddsmedelsförordningen 2009 till direktivet om farliga ämnen i elektronik 2011 (RoHS) och den nya förordningen om biocider 2012. Principen finns också med i EU:s miljöhandlingsprogram. Formuleringarna har olika grad av strikthet i de olika dokumenten. Jämfört med den svenska miljöbalken och med EU:s förordning om växtskyddsmedel är bestämmelserna om substitution i Reach betydligt svagare.

Även de juridiska tvisterna har stärkt synen på substitution inom unionen. Tvisten kring det svenska förbudet mot triklöretylen ledde till den så kallade Toolex-domen 2000.⁸⁷ EU-domstolen accepterade substitutionsprincipen och nu anses den förankrad i EU-rätten, skriver miljörettsprofessorn Jan Darpö.⁸⁸ Det betyder inte att rättsläget är solklart. När det gäller tillämpningen av substitutionsprincipen inom Reach pågår ett mål i EU-domstolen om två blykromatföreningar. Sverige anmälde kommissionen som tillåtit användningen av dessa farliga ämnen bland annat för färgade plastvaror och för vägmarkeringar, trots att det finns säkrare alternativ. EU-domstolens tribunal gick i stort på Sveriges linje⁸⁹ men kommissionen har överklagat domen.⁹⁰

När det gäller praktiskt arbete med substitution har Echa tagit initiativ till en strategi och försöker få tillräckliga resurser för ett proaktivt samarbete med näringslivet.

Sverige har också verkat för principen om omvänd bevisbörda, att företagen ska ha ansvaret för att visa att deras kemiska produkter är tillräckligt säkra, istället för att myndigheterna ska behöva utreda det i efterhand. Principen är en av utgångspunkterna för Reach, men flera intervjupersoner betonar att den inte är fullt genomförd i praktiken.

Att minska den sammanlagda exponeringen för farliga ämnen ingår i målet om en giftfri miljö. Annika Nilsson, professor i miljörett, menar att Reach-

⁸⁷ Pressmeddelande från EU-domstolen 11 juli 2000. <https://curia.europa.eu/en/actua/communiqués/cp00/aff/cp0052en.htm>

⁸⁸ Darpö 2019.

⁸⁹ Pressmeddelande från regeringen 7 mars 2019. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/03/svensk-seger-i-eu-domstolen-om-giftiga-blykromater/>

⁹⁰ EU-domstolens dom 7 mars 2019. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-837/16>

förordningen har ett annat syfte: ”Utgångspunkten i Reach är inte att riskerna med kemikalier skall minimeras, utan att risker *skall (och kan) hanteras och kontrolleras.*”⁹¹

3.6.2 Kombinationseffekter

Det har länge funnits en oro för att blandningar av kemiska ämnen kan ha värre effekter än varje ämne för sig, så kallade kombinationseffekter. Stockholms universitet konstaterar: ”Utsläppen har övergått från höga koncentrationer av enstaka kemikalier till lägre koncentrationer av en mängd komplexa blandningar av olika miljögifter: en kemikaliecocktail.”⁹²

Danmark engagerade sig tidigt i frågan utifrån nationella studier. Inför det svenska EU-ordförandeskapet 2009 föreslog Danmark rådsslutsatser i frågan, vilket också blev fallet. Kommissionen, som redan hade gjort vissa studier om kunskapsläget, fick i uppdrag att gå igenom befintlig EU-lagstiftning för att se i vilken utsträckning den kan hantera kemikaliers kombinationseffekter, samt föreslå ändringar i lagstiftningen där det behövs.⁹³ Kommissionen lade fram ett meddelande om blandningar 2012 och frågan tas även upp i EU:s strategi för hormonstörande kemikalier 2018.⁹⁴

EU:s sjunde miljöhandlingsprogram från 2013 säger att unionen ska utveckla och genomföra metoder för att hantera kombinationseffekterna med kemikalier, i all relevant lagstiftning. Regelutvecklingen har dock gått långsamt. Visserligen finns det en modell för riskbedömning av blandningar som många accepterar, ”concentration addition”, som innebär en sorts säkerhetsmarginal där gränsvärden sänks när det handlar om blandningar. Flera av EU:s vägledningar beskriver hur denna metod kan användas för olika typer av blandningar. Men fortfarande behandlas blandningar inte på något konsekvent sätt i EU:s olika kemikalielagstiftningar, och övergripande riktlinjer saknas.⁹⁵

Den svenska regeringen tillsatte en utredning om den framtida kemikaliekontrollen som bland annat skulle analysera vägar framåt vad gäller kombinationseffekter. Utredaren, professor Christina Rudén, föreslog 2019 en rad åtgärder, bland annat i tydliga juridiska krav på riskbedömning av blandningar i alla relevanta delar av kemikalielagstiftningen inom EU. Christina Rudén ville också se en ”fördelningsfaktor” (mixture allocation factor, MAF) vid riskbedömningar av enskilda ämnen, där utsläppen av varje enskild kemikalie får vara högst 10

⁹¹ Ebbeson & Langlet 2010, s. 121.

⁹² Stockholms universitets hemsida. <https://www.su.se/forskning/profilomr%C3%A5den/klimat-hav-och-milj%C3%B6/h%C3%A5rdare-tag-mot-kemikalieblandningar-1.461633>

⁹³ Regeringens årsbok 2009, s. 265–266.

⁹⁴ EU:s myndighet för livsmedelsäkerhet, Efsa, har nyligen publicerat två rapporter som bedömer kombinerad risk från simultan exponering av vissa växtskyddsmedel. Fler liknande bedömningar kommer att tas fram. *Efsa Journal* 2020:18(4):6087 och 6088.

⁹⁵ SOU 2019:45, s. 22.

procent av den totala tolerabla exponeringsnivån. Om denna nivå överskrids bör det enligt utredaren leda till krav på att antingen förfina riskbedömningen eller systematiskt leta efter mindre riskfyllda alternativ (substitution).⁹⁶ Flera remissinsatser kritiserade förslagen, andra var mer positiva.

Nederländerna och Sverige driver på för att få med en fördelningsfaktor (MAF) i Reach och ordnade två workshops inom EU om detta under 2020. Kommissionen tar upp kombinationseffekter i sitt förslag till ny kemikaliestrategi, och kommer att analysera hur fördelningsfaktorer bäst kan användas inom ramen för Reach.⁹⁷

3.6.3 Behandling av ämnen i grupp

Ett problem med dagens kemikaliearbete är att ämnen oftast utvärderas ett efter ett. De som förbjuds ersätts ofta av likartade substanser som också medför risker. Därför vill Sverige och ett antal andra EU-länder behandla fler ämnen i grupp. Även Echa har ändrat sitt arbetssätt för att i högre grad kunna arbeta med grupper av ämnen.

En systematisk gruppering av ämnen för bedömning och utvärdering kan underlätta tillämpningen av substitutionsprincipen och minska risken att ett farligt ämne ersätts av ett annat, som också innebär stora risker.

Ett exempel på sådan gruppbehandling är högfluorerade ämnen, PFAS. En nationell giftskandal i Sverige (se avsnitt 4.1) ökade tempot i det nationella arbetet. Sverige ledde även arbetet med att ta fram förslag på innehåll i en EU-strategi för PFAS. Den skickades till kommissionen i december 2019 och skrevs under av ett antal länders ministrar. Fem länder inklusive Sverige arbetar med förslag om begränsningar inom ramen för Reach.⁹⁸ Kommissionen skriver i sin nya kemikaliestrategi att PFAS ska förbjudas, med undantag för när de är nödvändiga för samhället. För att åstadkomma detta ska ämnena behandlas i grupp, både i Reach och i alla andra regelverk där det är relevant.⁹⁹ Ett liknande grupptänkande kan enligt kommissionen tillämpas på andra områden.

3.7 Nya globala utmaningar för EU

Fram till början av 1990-talet hade EU en tämligen låg profil i det globala kemikaliearbetet som till stor del drevs inom OECD. Situationen förändrades när EU utvecklade sin egen politik, först genom direktivet om existerande ämnen, senare genom den policyutveckling som ledde till Reach.

⁹⁶ SOU 2019:45, s. 22–23.

⁹⁷ Europeiska kommissionen 2020, s. 12.

⁹⁸ Pressmeddelande från Echa 11 maj 2020. <https://echa.europa.eu/sv/-/five-european-states-call-for-evidence-on-broad-pfas-restriction>

⁹⁹ Europeiska kommissionen 2020, s. 14.

EU har varit en viktig aktör för globala avtal som Minamatakonventionen om kvicksilver och Stockholmskonventionen om persistenta organiska ämnen (POPs). Sverige har ibland velat gå snabbare fram vilket lett till en del konflikter med kommissionen (se kapitel 4), men EU har genom sin tyngd i globala sammanhang kunnat driva igenom överenskommelser. Bo Wahlström skriver om ett avgörande möte 2000 inför Stockholmskonventionen:

Slutförhandlingarna om försiktighetsprincipens omfattning i konventionen skedde direkt mellan USA:s och EU:s chefsförhandlare och vid en tidpunkt när USA sannolikt hade svårt med att få backup på hemmaplan. Resultatet blev nämligen ur EU:s synpunkt en stor framgång.¹⁰⁰

EU har också tagit in internationella överenskommelser i sin lagstiftning, till exempel när det gäller FN-systemet för klassificering och märkning som antogs 2003, beslut inom Stockholmskonventionen om förbud mot långlivade organiska föreningar (POPs) och om förhandsanmälan vid export av farliga ämnen (Rotterdamkonventionen).

I dag är megaregionala handelsavtal som CETA (EU-Kanada), JAFTA (EU-Japan) och EU:s avtal med Sydkorea exempel på nya spelplaner för kemikaliepolitiken. Samtal har återupptagits mellan EU och USA om ett nytt avtal som ska ersätta det havererade TTIP. Ludwig Krämer, en av de främsta experterna på EU:s miljölagstiftning, såg risker för kemikaliepolitiken med TTIP:s tänkta regelsamverkan som återfinns i flera andra av EU:s avtal.¹⁰¹

Sverige agerar för en förstärkt global kemikaliekontroll bland annat genom en fortsättning av samarbetet inom SAICM,¹⁰² där ett högnivåmöte äger rum 2021. Det finns också ambitioner om ytterligare steg för kemikalier och avfall vid en FN-konferens 2022, 50 år efter Stockholmskonferensen om miljö och utveckling 1972. EU-samarbetet på den globala arenan är centralt även i detta sammanhang. Fortfarande är det dock långt kvar till ett förverkligande av handlingsplanen för kemikalier vid Rio-konferensen 1992,¹⁰³ där Sverige var drivande, till exempel när det gäller en global utfasning av särskilt farliga ämnen.

¹⁰⁰ Wahlström 2007.

¹⁰¹ "It is obvious that the precautionary principle which applies in the European Union but not in the United States, leads to different results on both sides of the Atlantic. The TTIP agreement is likely to lead, in the name of free trade of chemical substances, to an adaption of EU regulatory system to that of the United States." Krämer 2016, s. 245.

¹⁰² Strategic Approach to International Chemicals Management, <http://www.saicm.org/>

¹⁰³ Kapitel 19 i Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

3.8 En ny kemikaliestrategi

Kommissionen skulle enligt det sjunde miljöhandlingsprogrammet lägga fram en strategi för en giftfri miljö senast 2018.¹⁰⁴ Men när Jean-Claude Juncker blev kommissionsordförande 2014 och valde tysken Martin Selmayr till sin kabinetschef (senare kommissionens generalsekreterare) saktade kemikaliearbetet in. Det kom inget förslag till kemikaliestrategi, trots påtryckningar från ett antal länder inklusive Sverige. EU:s miljöministrar antog även slutsatser som uppmanade kommissionen att lägga fram den utlovade strategin.

Detta betyder inte att perioden 2014–2019 var utan aktivitet vad gäller en ny kemikaliestrategi. Hösten 2014 tog Sverige och nio andra länder initiativet REACH-UP för att förbättra det gemensamma EU-ramverket för kemikalier. Ambitionen var bland annat en bättre reglering av hormonstörande ämnen och av nanomaterial, liksom ett mer ambitiöst genomförande av existerande regler. Länderna ordnade i oktober 2015 en konferens i Bryssel, med brett deltagande, som tog fram ett antal rekommendationer.¹⁰⁵ Miljöministrarna antog i december 2016 slutsatser om utvecklingen av kemikaliepolitiken, och även i maj 2019 kom rådsslutsatser.

Kommissionens generaldirektorat för miljöfrågor tog fram en underlagsstudie, genomförde ett samråd om kemikalier och cirkulär ekonomi, och ordnade en stor konferens om framtidens kemikaliepolitik. Den svenske nationale experten arbetade med frågorna under sex år. Det underlättade för Sverige att både få insyn i kommissionens arbete och att kunna göra inspel.

Först när Ursula von der Leyen blev kommissionsordförande 2019 och utlovade en ”europeisk grön giv” blev det åter en politisk prioritering i Bryssel att lägga fram en kemikaliestrategi. Ett utkast togs fram av generaldirektoratet för miljöfrågor där en svensk nationell expert, Urban Boije af Gennäs, hade en ledande roll. Generaldirektoraten för tillväxt och hälsa kritiserade internt utkastet.¹⁰⁶

I juni 2020 sände Sverige och likasinnade länder ett nytt brev till kommissionen med förslag till förstärkning av EU:s kemikaliepolitik, bland annat för att snabbare få bort särskilt farliga ämnen, uppmuntra giftfria kretslopp, ta fram handlingsplaner för hormonstörande ämnen och för högfluorerade substanser

¹⁰⁴ ”The 7th Environment Action Programme (7th EAP), adopted in 2013 by the European Parliament and the Council, mandated the European Commission to develop by 2018 “a Union strategy for a non-toxic environment that is conducive to innovation and the development of sustainable substitutes including non-chemical solutions.” Europeiska kommissionens hemsida. https://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/index_en.htm

¹⁰⁵ Sverige har även försökt påverka kommissionens förslag till strategi på andra sätt, bland annat genom en uppvaktning i Bryssel 2017 och skriftliga inspel.

¹⁰⁶ Publicerad av bland annat Politico i juli 2020. https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/07/SKM_C45820071709110.pdf

(PFAS), samt behandla kombinationseffekter av olika ämnen.¹⁰⁷ De publicerade också en debattartikel i september 2020 med ett liknande budskap, signerad av tio länders ministrar.

Många av dessa punkter finns med i kommissionens förslag till kemikaliestrategi i oktober 2020. Dessutom föreslår Ursula von der Leyen och hennes kollegor ytterligare förstärkningar, till exempel ett förbud mot export av ämnen som är förbjudna inom EU till länder i andra delar av världen. Miljöorganisationer reagerade i huvudsak positivt på förslaget medan branschorganisationer för den kemikalieproducerande industrin var mer kritiska.¹⁰⁸

Formuleringarna om att fasa ut ämnen utifrån deras inneboende egenskaper ("generic risk approaches") är långtgående och innefattar även ändringar av CLP-förordningen. Det innebär att sådana kategoriseringar av ämnen automatiskt får genomslag i många olika EU-lagar.

Förslaget ska diskuteras i ministerrådet och kan leda till rådslutsatser under 2021. Det kommer dock att ta tid att förverkliga förslagen även om de får principiellt stöd. Först ska omfattande effektanalyser genomföras. Värt att notera är att kommissionen sedan kan genomföra flera av förslagen utan beslut i ministerrådet eftersom existerande lagstiftning redan ger ett sådant handlingsutrymme.¹⁰⁹ Andra förslag kräver kvalificerad majoritet i rådet. Sammantaget kan förslaget ses som ett viktigt steg framåt utifrån miljömålet Giftfri miljö, och som en betydande svensk framgång.

¹⁰⁷ Pressmeddelande från regeringen 22 juni 2020. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/sverige-och-andra-eu-lander-gar-samman-for-att-starka-arbetet-for-en-giftfri-miljo/>

¹⁰⁸ Två intervjuade tjänstemän med lång erfarenhet av EU:s kemikaliepolitik varnar dock för att principen "One substance, one assessment" så som den beskrivs i strategin kan få negativa effekter från hälso- och miljösynpunkt på tillämpningen av kemikaliereglerna.

¹⁰⁹ Många sådana fall kräver dock att medlemsstaterna konsulteras enligt kommittéförfaranden i de aktuella regelverken.

4 Så har EU-medlemskapet påverkat den svenska kemikaliekontrollen

4.1 Ett förändrat arbetssätt

EU-medlemskapet påverkar nationella arbetssätt på flera olika vis. Denna aspekt av europeisering kan som vi sett i kapitel 1 omfatta lagstiftning, beslut om policy och i enskilda ärenden, deltagande i informella processer och nätverk på EU-nivå. Det kan också handla om förändrade tankesätt, deltagande i arbete inom EU-myndigheter, beslut av EU-domstolen, med mera.

Kemikaliarbetet har länge varit internationellt. Genom EES och EU-medlemskapet har detta förstärkts och ändrat karaktär. Samtidigt har gränsöverskridande handel växt ytterligare i betydelse sedan 1995.

Arbetet med de svenska övergångsreglerna var högt prioriterat, krävde mycket arbete och snabbt lärande, och ledde därmed till en ”kick-start” i Kemikalieinspektionens EU-arbete. OECD-arbetet prioriterades däremot ned. Parallellt har genomförande av EU-lagstiftning som Reach i Sverige krävt stora resurser.

På politisk nivå var det viktigt att visa framsteg i kemikaliefrågorna, inte minst efter den intensiva debatten inför folkomröstningen om risken att Sverige kunde tvingas sänka sin ambitionsnivå. Det ansågs också sakligt motiverat att driva kemikaliefrågorna som ny EU-medlem. Tidigare forskning har visat att den politiska styrningen i EU-frågor har varit tydligare på miljöområdet än på andra sakområden.¹¹⁰ Det bekräftas av intervjuer inom ramen för denna studie, där flera tjänstemän med lång erfarenhet spontant tar upp engagemanget från departementsledning och tydliga politiska mandat som framgångsfaktorer.

Följande avsnitt går närmare in på olika aspekter av europeiseringen.

4.2 Samspelet inom staten

Relationen mellan regering och myndigheter förändrades genom medlemskapet 1995. En stor del av arbetet inom de politikområden som påverkas handlar nu om förhandlingar inom EU och genomförande i Sverige av de gemensamma europeiska besluten. Det har inneburit utmaningar för den svenska förvaltningsmodellen, med uppdelningen mellan ett tämligen litet regeringskansli och relativt självständiga myndigheter.

¹¹⁰ Se till exempel Sundström 1999, s.41.

Inom EU har Sverige i princip en samlad linje och myndigheternas experter arbetar i stor utsträckning på instruktion från regeringen. Ekvationen är inte alltid enkel, vilket en rad studier visat. Miljöområdet har beskrivits som relativt framgångsrikt när det gäller samspelet mellan regering, Regeringskansliet och myndigheter som Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.¹¹¹ Men det finns också viss kritik i tidigare forskning.¹¹²

Arbetet med övergångsreglerna, initiativet som ledde till Reach och inspielen till den nya kemikaliestrategin 2020 beskrivs av intervjupersoner som exempel på framgångsrikt samarbete mellan Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen. Det finns flera exempel på nyckelpersoner som arbetat i bägge organisationerna, vilket ger en förståelse av olika förutsättningar och arbetssätt. En person med lång erfarenhet menar dock att Miljödepartementets egna strategiska tänkande varit för svagt under senare år medan mycket av idéutvecklingen skett på Kemikalieinspektionen.

Den politiska styrningen har varit tydlig under flera statsråd samtidigt som myndigheterna tagit fram underlag av hög kvalitet både inför EU-strategier och i enskilda sakfrågor. Tjänstemän och politiska staber på departementet har ofta förstått hur nya frågor kan initieras och drivas i EU-systemet. Flera miljöministrar har själva haft hög EU-kompetens, som Lena Ek och Isabella Lövin med bakgrund i Europaparlamentet. ”Jag hade en fantastisk stab där flera hade jobbat i Bryssel och visste hur man drev frågorna”, säger exempelvis Lena Ek, och fortsätter: ”Vi var ett starkt team.” Flera intervjupersoner lyfter fram betydelsen av att svenska statsråd kunnat EU-frågorna och haft staber med hög sådan kompetens.

Det är svårare att hitta exempel på lika välkoordinerat agerande tvärs över departementsgränserna. Snarare nämns konflikter mellan bland annat det tidigare Jordbruksdepartementet och Miljödepartementet. Näringsdepartementet och Miljödepartementet tycks inte samarbeta lika nära i frågor kring affärsmöjligheter i grön omställning på detta område som när det gäller klimatet. Generellt sett uppfattas Sverige ändå som bättre samordnat i EU-förhandlingar än många andra medlemsstater, av både utländska och svenska intervjupersoner.

Kontakterna med Sveriges EU-representation i Bryssel anses också ha fungerat bra. Flera av de miljöråd som förhandlat fram nya regler har haft hög kompetens och deras insatser nämns spontant av utländska intervjupersoner som viktiga. I huvudsak har samordningen i Stockholm av nationella positioner fungerat väl, även om det i några fall kan ha funnits fördröjningar på grund av oenighet som minskat det svenska inflytandet.¹¹³

¹¹¹ Sundström 1999.

¹¹² Savelli 2000.

¹¹³ På senare år tycks detta särskilt gälla frågor kopplade till areella näringar. ”Vi var inte alltid överens mellan myndigheterna”, säger exempelvis Nina Cromnier om användning av bekämpningsmedel. ”Därmed blev de svenska positionerna i EU lite otydligare.”

Den högsta politiska nivån har stor betydelse för EU:s övergripande prioriteringar. Samtliga regeringar sedan 1995 har haft med miljö bland sina prioriterade frågor. Det finns dock enligt väl insatta intervjupersoner en skillnad mellan klimatfrågan, som flera svenska statsministrar personligen tagit upp med kommissionens ordförande och andra regeringschefer, och kemikalierna där det är svårt att hitta ett lika aktivt svenskt agerande på denna nivå.

Däremot har svenska statsministrar och partiledare vid flera tillfällen försvarat de svenska skyddsnivåerna och varit beredda till juridiska strider med kommissionen när det behövts, även för att driva på den gemensamma politiken. Olof Johansson hade en tuff linje inom regeringen Bildt i samband med medlemsförhandlingarna om att inte sänka svenska skyddsnivåer.¹¹⁴ Göran Persson ansåg 1997 att Sverige skulle gå vidare med ett nationellt förbud mot trikloretylen även om det ledde till en konflikt med kommissionen.¹¹⁵

När kommissionen senare dröjde med att föreslå kriterier för hormonstörande ämnen ville miljöminister Lena Ek inleda en juridisk process. Det var kontroversiellt inom alliansregeringen. ”Jag hade ett starkt stöd från Annie Lööf i detta”, säger Lena Ek i dag. ”Hon var nytillträdd partiledare och tyckte att kemikalier var en av de stora miljöfrågorna.” Resultatet av de interna förhandlingarna blev att Sverige strax före valet 2014 stämde kommissionen i frågan.

Den svenska förvaltningsmodellen tycks ge både fördelar och nackdelar i kemikaliarbetet inom EU. Judith Melin som arbetat både som chef för kemikaliefrågor på Miljödepartementet och som generaldirektör¹¹⁶ säger: ”Integriteten är en fördel. En myndighet kan inte köra vilket race som helst, men är ändå friare i tänkandet [än inom Regeringskansliet].” Hon anser att den oberoende expertkunskapen också kan skapa förtroende internationellt. Men regering och myndigheter behöver ändå ha en gemensam linje i EU när det blir förhandlingar. ”Då är det en nackdel att sitta långt ifrån varandra”, påpekar Melin. Departementet har inte direkt tillgång till experterna och blir beroende av myndigheterna. ”Sedan finns det sakkunniga på departementet också, men där är man mycket färre och har inte tid med att ta fram så mycket material.”¹¹⁷

En annan aspekt är att den svenska förvaltningsmodellen kan underlätta långsiktighet i EU-arbetet, eftersom myndigheterna här är mindre beroende av byte av regeringspartier och statsråd. Politiskt stöd är ändå nödvändigt för att kunna agera inom EU. ”Ska man ge en trygghet till Kemikalieinspektionen och till exempel kunna driva rättsfall måste det finnas en bred politisk enighet

¹¹⁴ Engström 2020a, s. 110.

¹¹⁵ Engström 2011, s. 34.

¹¹⁶ På Statens kärnkraftsinspektion och Kustbevakningen.

¹¹⁷ Engström 2020a, s. 123.

i kemikaliefrågor”, konstaterar den tidigare klimat- och miljöministern Åsa Romson. Även frågor som finansiering av myndigheterna och chefsutnämningar har stor betydelse för arbetet.

4.3 Nya vägar att driva frågor

De svenska insatserna mot farliga ämnen hade som vi sett ett starkt internationellt fokus från början. Från 1995 blev EU den centrala arenan där medlemskapet gav väsentligt större möjligheter att påverka gemensamma regler än EES-avtalet.

När överenskommelsen om svenskt medlemskap var klar började ett intensivt arbete för att påverka EU:s kemikalie regler, med ambitioner att både förbättra den gemensamma kemikaliepolitiken generellt genom bland annat en starkare roll för substitutionsprincipen, och att särskilt verka på de områden där Sverige hade undantag.¹¹⁸

Arbetet med övergångsreglerna tog mycket kraft. En statlig utredning konstaterade 2001 att Kemikalieinspektionens EU-arbete under de sex första årens medlemskap till stor del präglats av att försvara svenska positioner, bland annat de undantag på kemikalieområdet som Sverige fick i samband med medlemskapsförhandlingarna. Läget hade nu förändrats, menade utredningen. Under den närmaste tiden skulle avgörande beslut tas om EU:s och därmed Sveriges arbete. Dels skulle en kemikaliestrategi antas och genomföras, dels stod en rad viktiga konkreta beslut på dagordningen som gällde riskbedömning och riskhantering. Utredningen uppmanade därför till ett mer intensivt strategiskt arbete för att förändra EU:s kontroll av farliga kemikalier:

Kemikalieinspektionen bör de närmaste åren framöver i högre utsträckning än tidigare arbeta med inriktningen att bli en stark kraft inom EU:s kemikaliekontrollarbete. I samverkan med regeringen och övriga medlemsländer bör Kemikalieinspektionen aktivt verka för att skapa en väl fungerande kemikaliekontroll med hög skyddsnivå inom hela EU. Tidiga initiativ i kommissionsarbetet kommer att vara viktigt. Kemikalieinspektionen bör vara engagerad i utformningen och genomförandet av en ny EU-strategi på kemikalieområdet samt vara aktiv i påverkandet av de konkreta beslut i övrigt som kommer att fattas på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionens EU-arbete bör vara prioriterat och ges resursförstärkningar fr.o.m. år 2001.¹¹⁹

Detta får också sägas ha skett. Sverige har kunnat påverka utvecklingen, som framgått tidigare i denna rapport. Parallellt har det nationella arbetet förändrats. Den övervägande delen av arbetstiden på Kemikalieinspektionen ägnas numera åt direkt EU-relaterade frågor. Kemikalieinspektionen har fått ökade resurser, delvis öronmärkta för pådrivande arbete inom unionen under en viss tidsperiod.

¹¹⁸ Regeringens skrivelse 1994/95:167.

¹¹⁹ SOU 2001:4, s. 96.

Uppmärksammade händelser nationellt har också bidragit till initiativ inom EU. Sverige ordnade ett seminarium om kemikaliefrågorna i Bryssel i oktober 1997. Där användes giftskandalen i Hallandsåsen som exempel i argumentationen för skärpt kemikaliepolitik i EU. Höga halter av farliga PFAS-ämnena i dricksvatten nära flygplatsen i Kallinge 2013 blev startskottet för ett mer intensivt arbete mot denna typ av kemikalier även inom EU. Nationella problem har alltså bidragit till agerande på europeisk nivå.

Kemikalieinspektionen har sedan länge haft en institutionell kultur av att driva frågor. Detta har uppmuntrats både av miljöministrar och av statliga utredningar.¹²⁰ Statskontoret menade däremot i en översyn av myndigheten 2004 att Kemikalieinspektionen efter förhandlingen om Reach borde fokusera på tillämpning av den nya lagstiftningen och att förslag om ökade resurser var för tidigt väckta: ”Konsekvenserna för omfattningen av Kemikalieinspektionens verksamhet av de nya EU-reglerna bedöms på kort sikt vara begränsade och behäftade med osäkerheter. Beslut om resursdimensioneringen på längre sikt kan vänta.”¹²¹

Arbetsuppgifterna har blivit fler, bland annat på grund av genomförande av EU-lagstiftning. Antalet anställda på myndigheten har ökat, från 123 personer 1994 till 180 anställda 2004 och 272 personer 2019. Huvuddelen av arbetstiden ägnas åt EU-relaterade frågor.¹²² Även Regeringskansliets och andra myndigheters arbete mot farliga ämnen sker i stor utsträckning inom EU.

Traditionen av att vara pådrivande har fortsatt. Svenska representanter har bidragit till stora förändringar, till exempel när det gäller prövning av bekämpningsmedel, synen på högfluorerade ämnen, utfasning av kvicksilver och mycket mer. Den nya kemikaliestrategin bär också tydliga avtryck av svenska insatser. Många utländska intervjupersoner beskriver Kemikalieinspektionens experter som kunniga och trovärdiga. Sverige har spelat en betydligt större roll för att få upp ämnen på kandidatförteckningen i Reach än vad som motsvarar landets relativa storlek inom EU. Det driver i sin tur omfattande innovation inom den europeiska kemikalieindustrin.

Det omfattande arbetet i kommittéer och expertgrupper kan samtidigt påverka kulturen. Vetenskapliga kommittéer har till exempel ofta en avgörande roll för EU:s handlande. Det gäller exempelvis inom Reach. Sådana kommittéer bedömer det vetenskapliga underlaget i enskilda fall. Sverige hade tidigare valt att begränsa farliga kemikalier genom myndighetsförslag och politiska beslut (till exempel klorerade lösningsmedel och många bekämpningsmedel), och satsat på generell utfasning av användning. Medlemskapet har inneburit ett större fokus och mer

¹²⁰ Se till exempel SOU 2001:4.

¹²¹ Statskontoret 2004, s 7.

¹²² ”Minst 70 procent av arbetet på Kemikalieinspektionen var EU-relaterat under min tid där”, säger Nina Cromnier som var generaldirektör 2010–2019.

arbetstid ägnas åt underlag och deltagande i EU:s vetenskapliga kommittéer. Det finns också ett antal expertgrupper som kommissionen konsulterar inför nya policyinitiativ och i andra sammanhang.

En svensk statstjänsteman menar att myndigheternas experter är duktiga, men att de ibland känner för mycket samhörighet med EU-grupper där de deltar i förhållande till nationella prioriteringar. Det är ett välbekant fenomen i Europaforskningen. En annan intervjuperson menar att svenska företrädare i sådana sammanhang numera ofta inte förstår det politiska spelet tillräckligt bra och ibland skyggar för att ta strid. Ytterligare en intervjuperson, med bred överblick, tycker att svenska representanter på kemikalieområdet inte är lika bra på att bygga allianser inför EU-möten som för 10–20 år sedan. Det är svårt att värdera dessa uttalanden, men eftersom de framförs från flera håll kan det finnas skäl att fundera över hur den pådrivande kulturen bäst vidmakthålls, och över hur kunskap om hur man till exempel bäst bygger allianser förs över från ”gamla rävar” till nyanställda. Det är inte enkelt att fullt ut förstå komplicerade påverkansprocesser inom EU.

Tillsynen av kemikaliereglerna har länge fått kritik. Fortfarande finns stora brister inom EU med skillnader i omfattningen på tillsynen mellan olika EU-länder, särskilt vad gäller farliga ämnen i varor.¹²³ Sverige tillhör de länder som är mest ambitiösa och har använt resultaten från den nationella tillsynen för att ta upp frågor i EU. Experter från Kemikalieinspektionen har också en ledande roll inom EU:s gemensamma forum¹²⁴ för efterlevnaden av lagstiftningen.

Kemikalieinspektionen föreslog 2020:

Regeringen och berörda myndigheter verkar för en effektiv tillsynssamverkan inom EU om farliga ämnen i varor och kemiska produkter samt för avfall som används till nya kemiska ämnen, produkter och varor. Krav på lägstanivåer för tillsyn finns senast 2025.

Men det har hittills varit svårt att få stöd för bindande minimikrav på tillsyn inom EU när det gäller miljöregler, trots att det förekommer på andra områden.

Sverige har också lärt sig att driva juridiska processer inom EU som en del av sitt påverkansarbete: trikloretylen, parakvat, hormonstörande ämnen, blykromat med mera. Regeringen stämde till exempel 2014 kommissionen för att inte ha tagit fram kriterier för hormonstörande ämnen.¹²⁵ I flertalet fall har EU-domstolen gått på Sveriges linje, ibland med betydande principiella effekter.¹²⁶

¹²³ Kemikalieinspektionen 2020, s. 45–46.

¹²⁴ Echas webbplats. <https://echa.europa.eu/sv/about-us/who-we-are/enforcement-forum>

¹²⁵ Nyhetsartikel i Ny Teknik 26 maj 2014. <https://www.nyteknik.se/energi/regeringen-stammer-eu-kommissionen-6343034>

¹²⁶ Se till exempel Darpö 2019 om substitutionsprincipen i Toolex-målet.

Ekonomiska styrmedel inom kemikalieområdet har blivit mer intressanta i Sverige bland annat därför att de inte kräver gemensamma beslut på EU-nivå. Sverige har infört en kemikalieskatt på elektronik och det pågår diskussioner om en miljöskatt på kläder och skor som innehåller skadliga ämnen.¹²⁷

4.4 Många aktörer har påverkats

För de svenska företagen har EU-medlemskapet inneburit tillträde till den inre marknaden med i princip samma regler överallt (även om det finns vissa svenska särbestämmelser som ett produktregister). Det är en stor förändring mot tiden före EES-avtalet. Kraven på att göra riskbedömningar och lämna vidare information om farliga ämnen har ökat, särskilt genom Reach. Det har medfört kostnader men betyder också enligt flera intervjupersoner att företag har bättre kontroll över sin kemikaliehantering i dag. Kemiproduktion i Sverige sker främst i utländskt ägda företag men det finns ändå väsentlig forskning och utveckling här. Liksom i andra delar av EU ger de nya kemikaliekraven fördelar för större bolag med förmåga att göra analyser och sköta den omfattande rapporteringen. Kemikalieinspektionen har gett stöd till inte minst små och medelstora företag i samband med införandet av Reach.

För konsumentnära företag har EU:s kemikalier regler inneburit att det är lättare att få information om farliga ämnen från underleverantörer, även om det fortfarande finns brister både vad gäller data om innehållet i produkter och när det gäller kompetens att hantera informationen. En intervjuperson som arbetat länge inom byggindustrin pekar på mellanledens betydelse och menar till exempel att byggmaterieföretag sällan har tillräcklig kompetens vad gäller farliga ämnen i deras produkter. Flera intervjupersoner lyfter fram hur Ikea och H&M gått före i utfasningen av farliga ämnen.

Ideella organisationer har också påverkats av EU-medlemskapet. Mer energi läggs på att påverka besluten i Bryssel. Flera svenska miljöorganisationer har gått samman för att med statligt stöd skapa Internationella kemikaliesekretariatet (ChemSec), som enligt många intervjupersoner har ett starkt inflytande på den europeiska debatten om kemikalier. ChemSec tar bland annat fram SIN-listan över farliga ämnen som bör bytas ut, som omfattar väsentligt fler kemikalier än kandidatlistan inom Echa. Mikael Karlsson, som länge ledde Naturskyddsföreningen, har även varit ordförande för den europeiska paraplyorganisationen European Environmental Bureau (EEB), och hans efterträdare Johanna Sandahl har samma position när denna rapport skrivs. Detta skulle troligen inte ha varit möjligt om Sverige inte hade blivit EU-medlem. Å andra sidan har utrymmet för nationella kemikaliebeslut krympt och den svenska miljörelsens sätt att påverka blivit mer komplicerat. Ibland

¹²⁷ Regeringens lagrådsremiss i juni 2016. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2016/06/skatt-pa-kemikalier-i-vissa-konsumentvaror/> samt SOU 2020:20 om ekonomiska styrmedel för kläder och skor.

kan dock regler och policy inom EU ge en hävstång för att påverka svenska positioner och beslut.

Fackföreningsrörelsen har ett starkt gränsöverskridande samarbete och Europafacket (EtuC) spelade en framträdande roll i debatten om Reach, även om det fanns delade meningar inom fackföreningsrörelsen om ambitionsnivån. Svenska fackförbund har agerat för att bland annat minska riskerna med cancerframkallande ämnen i arbetsmiljön.

Sedan länge har kommunerna ansvar för viss tillsyn av kemikalierregler. Många kommuner och regioner har även ett ambitiöst eget arbete för att minska riskerna med farliga ämnen. Barns hälsa ägnas särskild uppmärksamhet. Genom offentlig upphandling går den lokala och regionala nivån ofta längre än EU-bestämmelserna. Region Stockholm har exempelvis utfasningslistor över farliga ämnen.¹²⁸ Kandidatförteckningen över särskilt farliga ämnen i Reach, ChemSec:s SIN-lista och Kemikalieinspektionens PRIO-databas¹²⁹ är några utgångspunkter för kommunernas och regionernas arbete. Upphandlingsmyndigheten utfärdar detaljerade råd om miljökrav vid upphandling. Hittills har inte kommissionen på allvar ifrågasatt dessa längre gående krav vid upphandling på lokal och regional nivå.

4.5 Farhågorna om kraftigt sänkta skyddsnivåer besannades inte

EU höjde i flertalet fall sin skyddsnivå i samband med den utlovade översynen så att den motsvarade den svenska. På ett par områden förlängdes övergångstiden. Den svåraste frågan var kadmium i handelsgödsel, där diskussionerna pågick i många år. Efter ett beslut 2018 stod det klart att Sverige kunde fortsätta behålla sina hårdare krav, trots att det gemensamma EU-gränsvärdet blev högre.¹³⁰

Sverige hade fyraåriga undantag för förbud mot arsenik, tennorganiska föreningar, pentaklorfenol och kadmium, liksom när det gällde kvicksilverhaltiga batterier. Efter översynerna kunde Sverige behålla sina regler om arsenikbehandling av virke sedan kommissionen funnit att området inte var totalharmoniserat.¹³¹ EU förbjöd kvicksilverhaltiga batterier 2000 och Sverige kunde därmed behålla sina gränsvärden. I vissa fall blev reglerna strängare. När det gäller pentaklorfenol beslöt EU om ett förbud 1999 och det svenska undantaget behövdes inte längre. Reglerna för tennorganiska föreningar och arsenik skärptes inom EU 2002 och regeringen ansåg att det innebar betydande förbättringar.¹³²

¹²⁸ Region Stockholms hemsida. https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/hallbarhet/miljo/utfasningslista-kemikalier/utfasningslista_prod_webb.pdf

¹²⁹ Kemikalieinspektionens hemsida. <https://www.kemi.se/prioguiden/start>.

¹³⁰ Se avsnitt 3.4.1.

¹³¹ Regeringens årsbok 1998, s. 74–75.

¹³² Regeringens årsbok 2002, s. 277.

Även när det gällde klassificering och märkning hade Sverige undantag, där skyddsnivån i stor utsträckning gick att behålla samtidigt som EU skärpte sina bestämmelser. På en punkt gick det dock inte att få igenom de svenska positionerna. Sverige fick överge sin kategori av ”måttligt hälsoskadliga ämnen”, som framför allt omfattade vissa lösningsmedel. Ett antal av dessa ämnen och delar av kriterierna lyckades Sverige få in i andra kategorier. EU:s regler var strängare vad gällde reproduktionstoxiska ämnen och där fick Sverige skärpa sina krav. Situationen förändrades också efter överenskommelsen om ett globalt harmoniserat system (GHS) 2002 som EU sedan genomförde via CLP-förordningen. Sverige fick inte igenom en av klassificeringarna om akut toxicitet, den så kallade femte kategorin.

Parallellt har regelutvecklingen inom EU inneburit en höjd skyddsnivå i Sverige på vissa punkter. Vi återkommer i avsnitt 4.7 till effekterna av Reach. Direktivet om farliga ämnen i elektronik, RoHS, har medfört skärpningar. Ett annat exempel är biociddirektivet som innebar att vissa produkttyper, till exempel desinfektionsmedel och konserveringsmedel, måste förhandsgranskas innan de får säljas.¹³³

Sammantaget bedömer experter vid Kemikalieinspektionen att medlemskapet inte ledde till någon signifikant sänkning av skyddsnivåerna, samtidigt som det blev möjligt att påverka reglerna i hela EU och därmed frågor som ett enskilt land har svårt att hantera på egen hand.¹³⁴ Ett undantag är klassificering och märkning utifrån akut toxicitet, där de svenska bestämmelserna försvagades. Reglerna inom EU har skärpts vilket förbättrat situationen även i Sverige.¹³⁵ Vad gäller den juridiska skärpan i den svenska miljöbalken menar dock forskare i miljörett att vissa försvagningar har skett (se avsnitt 4.7 och 4.9).

4.6 Ett vägledande miljömål

Några år efter EU-inträdet sjösatte Sverige ett miljömålssystem, där en av ambitionerna var att nå en giftfri miljö ”inom en generation”.¹³⁶ Regeringen konkretiserade målet i sin proposition 2001, Kemikaliestrategi för Giftfri miljö, där pådrivande arbete inom EU var en viktig del.¹³⁷

¹³³ Regeringens årsbok 2000, s. 165.

¹³⁴ Se till exempel tidigare chefsjuristen Per Bergmans bedömning i Ebbesson & Langlet 2010, s. 5.

¹³⁵ Åsa Romson, tidigare miljöminister som doktorerat i miljörett, skriver: ”Ett av de främsta argumenten mot ett svenskt medlemskap i EU var att det skulle sänka de svenska miljö- och hälsoskyddskraven. Jag stod själv för den linjen vid tiden för folkomröstningen. I efterhand måste sägas att det blev ganska få sådana försämringar. Mer betydelsefullt för svensk del var hur mycket trögare det blev att få till nödvändiga förstärkningar av exempelvis kemikalieregler. I takt med ny kunskap och debatt om risker måste ju reglerna gå att skärpa. Även om det blivit trögare att få till generella begränsningsregler så går det framåt och effekten av besluten är nu betydligt större när det gäller 28 länder i Europa. Idag tycker jag det står klart att det var bra för miljön att Sverige gick med i EU. Detta gäller inte bara kemikalieområdet.” Romson 2018, s. 122.

¹³⁶ Prop. 1997/98:145.

¹³⁷ Prop. 2000/01:65.

Miljömålet har preciserats i en rad omgångar.¹³⁸ Det anses av svenska tjänstemän ha gett en stabil plattform över tid. Flera av etappmålen har varit konkreta om vad som ska åstadkommas i EU, vilket bland annat uppges ha varit ett stöd i den interna beredningen inom Regeringskansliet inför instruktioner till förhandlingarna i Bryssel. Att etappmålen har varit brett förankrade i riksdagen har också underlättat kontinuitet i EU-arbetet vid regeringsskiftet.

De fördjupade utvärderingarna av miljömålen har lett till strategiskt nytänkande om EU-arbetet. När det stod klart att Reach inte skulle ge lika snabba och stora resultat som förväntat tog några tjänstemän fram underlag som sedan används i förhandlingarna om EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. Positionen sammanföll delvis med ett tänkande som fanns inom kommissionen. Resultatet blev en text om kemikalier i det gemensamma beslutet om programmet mellan rådet och parlamentet, med flera ambitiösa inslag.

Myndigheternas fördjupade utvärderingar av miljömålet Giftfri miljö har också använts av politiska partier när de formulerat sina ståndpunkter om Sveriges linje i EU. Miljömålsprocessen ger en systematik och underlättar för politiker att inte enbart agera utifrån till exempel miljöorganisationernas senaste kampanjer. Miljömålsberedningens rapport 2012 är ett exempel på en sådan systematisk ansats.¹³⁹ Budgetpropositionen innehåller varje år information från uppföljningen av miljömålen. EU lyfts fram tydligt i de fördjupade utvärderingarna av miljömålet Giftfri Miljö och i förslag till nya etappmål, mer än när det gäller många andra av de 16 miljö kvalitetsmålen.¹⁴⁰ En möjlig komplikation skulle kunna vara att miljömålen avser Sverige, medan inflytande i EU ofta handlar om att kunna formulera europeiska mål utifrån nationella prioriteringar. Ingen intervju person pekar dock på något sådant problem med miljömålssystemet när det gäller kemikaliekontrollen.

Det är svårt att bedöma hur den sammanlagda exponeringen för farliga ämnen har förändrats sedan 1995. Det finns en indikator inom miljömålssystemet som bygger på innehållet av farliga ämnen i avloppsslam sedan 2004. Bilden är inte entydig, vissa ämnen har ökat, andra har minskat, och sammanlagd exponering för människan analyseras inte.¹⁴¹ Mätningar av specifika kemikalier i bröstmjölk och navelsträngsblod visar att ämnen där det funnit begränsningar under lång tid minskar (till exempel PCB) men andra substanser ökar (som långkedjiga PFAS).¹⁴² När det gäller bekämpningsmedel finns ett miljö- och hälsoindex som kan ge

¹³⁸ Se webbsidorna <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/> samt <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/preciseringar-av-giftfri-miljo/>

¹³⁹ SOU 2012:38.

¹⁴⁰ Kemikalieinspektionen 2020, se även Engström 2020a, s. 215–216.

¹⁴¹ Se webbsidan Sveriges miljömål. <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/farliga-amnen-i-slam/>

¹⁴² Se webbsidan Sveriges miljömål. <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/miljogifter-i-modersmjolk-och-blod/>

viss vägledning inom det området (se avsnitt 4.8). Europeiska kommissionen föreslog i oktober 2020 ett bredare europeiskt biomonitoreringsprogram, som del av sin nya kemikaliestrategi.¹⁴³

4.7 Effekter av Reach i Sverige

Eftersom Reach är en förordning med direkt tillämpning i Sverige behövdes inte några större lagförändringar för genomförandet. När det gäller bland annat registrering av ämnen krävdes dock dels sanktionsregler i miljöbalken, dels ändringar i miljöbalkens kapitel 14 om kemikalier, enligt den statliga utredning som analyserade frågan.¹⁴⁴ Utredningen föreslog också ändringar i arbetsmiljölagen, fartygs säkerhetslagen och djurskyddslagen. Regeringen följde i stort utredningens förslag. Detta blev också riksdagens beslut.

Reach trädde i kraft 2007 med ett antal tidsgränser längre fram i tiden för registrering och utvärdering av ämnen. Kemikalieinspektionen utsågs till ansvarig myndighet för genomförandet medan flera olika myndigheter delade på tillsynsansvaret. Registrering av ämnen och många andra delar av processerna skedde hos den nya EU-myndigheten Echa. Svenska tillverkare och importörer behövde göra ett omfattande arbete inte minst med de administrativa delarna, vilket Kemikalieinspektionen stödde bland annat genom att inrätta en stöd- och informationspunkt (Help Desk).

Ett nytt system för kemikaliekontrollen sju sattes alltså. Det nya systemet ersatte stora delar av den svenska lagstiftningen, även om vissa delar av innehållet fanns sedan tidigare. Det innebar också nya arbetsuppgifter för de svenska myndigheterna, främst Kemikalieinspektionen, där deltagandet i kommittéer, arbetsgrupper och utvärderingar under Reach numera är en omfattande del av verksamheten.

På vissa punkter innebar Reach skärpningar jämfört med den tidigare svenska lagstiftningen. Företagen måste registrera kemikalier på marknaden med data och riskbedömningar i större utsträckning än tidigare. Dessutom införs nya krav på information om farliga ämnen i varor. Den som tillverkar, importerar eller säljer varor som innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett ämne på kandidatlistan i Reach måste lämna information om ämnet vidare till sina kunder så att varan kan hanteras på ett säkert sätt. Detta är en regel med potentiellt stor betydelse, som dock än så länge har en ojämn tillämpning. Konsumenter som frågar om huruvida produkter innehåller ämnen på kandidatlistan har rätt att få svar inom 45 dagar av den som säljer varan. Systemet inom Reach med en kandidatförteckning för särskilt farliga ämnen där det sedan krävs tillstånd för fortsatt användning är också nytt jämfört med tidigare svensk lagstiftning.

¹⁴³ Lönnroth (2014) och Forsberg (2014) argumenterar också för mer omfattande övervakningsprogram vad gäller människors exponering för farliga ämnen.

¹⁴⁴ SOU 2007:80.

När det gäller nya kemiska ämnen som används i relativt små mängder har däremot kraven försvagats. Reach innehåller högre volymgränser för testdata än vad som tidigare gällde för nya ämnen. Tidigare fanns det en nackdel för tillverkare av nya ämnen som måste ta fram omfattande data för att få innovativa produkter godkända medan det inte ställdes krav vad gällde existerande ämnen, trots att de kunde vara värre för hälsa och miljö. Det nya systemet kan ändå innebära risker för att nya ämnen som till en början säljs i relativt små mängder inte är tillräckligt riskbedömda.¹⁴⁵ Det finns också omfattande undantag från registreringskrav för ämnen som används i industriprocesser, i utveckling av nya processer och i forskning.

4.8 Användningen av bekämpningsmedel har ökat

Enligt en rapport från bland annat Jordbruksverket 2001 ökade den svenska användningen av bekämpningsmedel kraftigt efter inträdet i EU. Från 1995 till och med 1999 ökade försäljningen av bekämpningsmedel med 34 procent. Stödformerna från EU fick svenska bönder att gå från att odla vall, där det i stort sett inte behövs något bekämpningsmedel, till att odla mer spannmål där det används mer bekämpningsmedel. Dessutom blev höstvetet mer lönsamt än till exempel vårsäd, vilket också ledde till ökad användning.¹⁴⁶

I Sverige är Jordbruksverket huvudansvarigt för genomförandet av EU-direktivet vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel. Myndigheten får utfärda föreskrifter och ska ta fram förslag till nationell handlingsplan. Regeringen beslöt 2019 om det senaste nationella programmet, för perioden 2019–2022.¹⁴⁷

I handlingsplanen skriver regeringen: ”Dagens arbete fokuserar framför allt på minskade risker, vilket kan inbegripa skilda åtgärder som anpassade doser, förbättrade rutiner vid hantering, föreskriven skyddsutrustning, arbetarskydd och väl fungerande spridningsutrustning.” Enligt regeringen har riskerna i ett längre perspektiv minskat väsentligt.¹⁴⁸

Från Naturskyddsföreningen kommer dock kritik mot att användningen av kemiska bekämpningsmedel har ökat i Sverige även under senare tid. Föreningen menar att ett skäl är bristande tillämpning av EU-direktivets princip om integrerad produktion, som innebär att man ”först ska använda förebyggande metoder som kloka växtföljder, mekanisk och biologisk bekämpning och först i sista hand ta till kemikalier. Tyvärr tillämpas inte detta odlingsätt i tillräcklig

¹⁴⁵ Rudén & Hansson 2006.

¹⁴⁶ Nyhetsartikel i ATL 27 mars 2001. <https://www.atl.nu/lantbruk/eu-medlemskapet-gav-okad-besprutning/>

¹⁴⁷ Regeringen 2019.

¹⁴⁸ Sedan inträdet i EU 1995 går det dock inte att se någon sådan minskning av miljö- och hälsoindex, se Regeringen 2019, s. 60.

omfattning vare sig i Sverige eller i resten av EU. Eftersom förebyggande metoder inte nyttjas i tillräcklig utsträckning blir användningen av bekämpningsmedel större än nödvändigt.¹⁴⁹

Regeringen ser flera olika anledningar till att antalet hektardoser har ökat: "[...] ökad odling av grödor som har ett högre beroende av kemiska växtskyddsmedel, resistensproblem hos skadegörare och ogräs som gör att lågdosmedel väljs bort och att användandet av ett verksamt ämne ersätts med blandningar av flera verksamma ämnen."¹⁵⁰ Riskerna relativt mängden producerade jordbruksprodukter har ändå minskat, heter det i den senaste handlingsplanen. Sverige använder relativt sett mindre kemiska bekämpningsmedel än de flesta andra länder inom EU. Flera växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen med allvarliga egenskaper och som är kandidatämnen för substitution har godkänts för den svenska marknaden under de senaste åren (2017–2018). Det väcker en viss oro.¹⁵¹

4.9 Substitutionsprincipen

Principen att farliga ämnen ska bytas ut när det finns mindre skadliga alternativ, som ofta kallas substitutionsprincipen eller produktvalsprincipen, fanns med i lagen om kemiska produkter före EU-medlemskapet. Den ingår även i miljöbalken, som antogs 1998. Kravet på produktval är straffsanktionerat enligt miljöbalkens 29:e kapitel.¹⁵²

Vi har sett i kapitel 3 att substitutionsprincipen även har kommit in i EU-lagstiftning. Dessa regler anses dock inte vara lika långtgående som den svenska miljöbalkens bestämmelser. Substitutionsprincipen nämns visserligen generellt i Reach, men konkretiseras endast vad gäller tillstånd för ämnen som skapar särskilt stora betänkligheter.

Reach liksom bekämpningsmedelsreglerna är förordningar med direkt tillämpning i Sverige. Texten i miljöbalkens allmänna hänsynsregler har inte förändrats. Utredningen om svenskt genomförande av Reach konstaterade att det kunde finnas vissa skillnader till exempel när det gäller substitutionsprincipen. Det var ändå inte lämpligt att ändra miljöbalkens så kallade allmänna hänsynsregler eftersom det kunde skapa ökad osäkerhet om förhållandet till andra EU-förordningar utanför kemikalieområdet.¹⁵³

¹⁴⁹ Pressmeddelande från Naturskyddsföreningen 6 september 2013. <https://www.naturskyddsforeningen.se/nyheter/okad-anvandning-av-kemiska-bekampningsmedel-i-jordbruket>

¹⁵⁰ Regeringen 2019, s. 13.

¹⁵¹ Kemikalieinspektionen 2019, s. 43.

¹⁵² Langlet 2008.

¹⁵³ SOU 2007:80, se särskilt om substitutionsprincipen på s. 21 samt s. 167.

Så vad är numera utrymmet för att använda substitutionsprincipen bredare nationellt och lokalt i Sverige?

Miljörättsforskare menar att utrymmet har minskat dels genom medlemskapet, dels genom specifika rättsakter som Reach. Professor David Langlet skrev 2008 när Reach antagits: ”Genom Reach kommer antalet ämnen som måste anses omfattas av harmonisering successivt att öka betydligt. Resultatet torde bli att tillämpning av ett generellt produktvalskrav av det slag som miljöbalken föreskriver blir omöjligt att förena med sekundärrätten.”¹⁵⁴ Å andra sidan konstaterade regeringen redan i propositionen om miljöbalken 1998, alltså före Reach, att: ”Förbud mot användning eller försäljning kan aldrig meddelas generellt för en produkt, organism eller vara med stöd av produktvalsprincipen.”¹⁵⁵ Krav utifrån produktvalsprincipen vid tillståndsgivning av enskilda anläggningar har däremot ställts i några domar.

En annan aspekt är att det redan före EES och EU-medlemskapet fanns svårigheter med att ett enskilt land, för att inte säga en enskild kommun, använde substitutionsprincipen för generella förbud mot vissa kemikalier.

Även före ikraftträdandet av Reach var det sällsynt med tvingande åtgärder. ”Det tycks vara tämligen ovanligt att regelns tillämpning blir föremål för någon närmare prövning vid tillståndsgivning”, skrev David Langlet 2008 och fortsatte: ”Vad gäller straffsanktioneringen har, såvitt författaren känner till, till dags dato ingen dömts för underlåtenhet att göra ett påkallat produktval. Sannolikt är produktvalskravets främsta effekt att stimulera produktutveckling och få aktörer på marknaden att själva kontinuerligt söka efter alternativa, mindre skadliga ämnen.”¹⁵⁶

Det pågår ett omfattande arbete inom näringslivet för att byta ut farliga ämnen där till exempel offentlig upphandling kan spela en viktig roll. Den ökade kunskap som Reach ger underlättar också identifieringen av vilka ämnen som bör bytas ut. Kandidatlistan i Reach liksom SIN-listan från ChemSec har betydande inverkan på företagens agerande vad gäller substitution och på den offentliga sektorns upphandling. Sverige har också inrättat ett Substitutionscentrum för att underlätta arbetet.

Sammanfattningsvis tycks ja-sidans mest optimistiska argumentation om substitutionsprincipen inför folkomröstningen inte ha slagit in. Å andra sidan har kunskapen om kemikalier ökat genom bland annat Reach, vilket underlättar substitution, och en stor del av det praktiska arbetet med utbyte av kemikalier sker på andra sätt än via miljöbalkens formella regler. Kemikalieinspektionen

¹⁵⁴ Langlet 2008.

¹⁵⁵ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 22.

¹⁵⁶ Langlet 2008, s. 381.

arbetar till exempel aktivt med att uppmuntra substitution genom den så kallade Prio-databasen och omfattande dialog med företag. Ett slutligt svar på frågan om hur medlemskapet har påverkat substitutionsprincipens tillämpning i Sverige kommer att dröja tills det finns mer erfarenhet från det praktiska arbetet och fler beslut från EU-domstolen som tolkar rättsläget.

4.10 Nationell handlingsfrihet

”Innovationsprocesser behöver pionjärer”, konstaterar den tyske statsvetaren Martin Jänicke som studerat faktorer bakom miljöpolitiska framsteg. Han fortsätter: ”Det gäller för företag liksom för stater. Även överföring och spridning av innovativa regler kräver pionjärelander, som fungerar som förebilder.”¹⁵⁷ Måns Lönnroth har en liknande uppfattning: ”När föregångsländer visar hur man samtidigt kan värna konkurrenskraften och öka skyddet av hälsa och miljö, så kommer andra att följa efter. Vissa vågar mer än andra och bör tillåtas att göra det.”¹⁵⁸

Att gå före nationellt har historiskt haft betydelse för utvecklingen av EU:s miljöpolitik, inklusive kemikaliepolitiken. Samtidigt har gemensamma regler varit en grundbult för den inre marknaden. Danmark, Nederländerna och Tyskland förbjöd vissa farliga ämnen nationellt, vilket ledde till konflikter med kommissionen men också till högre tempo i EU-arbetet för de aktuella kemikalierna.

Inför EES-avtalet och senare inför EU-medlemskapet slogs Sverige för sina nationella förbud mot bland annat kadmium. Vi har sett i avsnittet om övergångsreglerna att detta bidrog till att hela EU höjde sina krav på ett antal områden.

Sverige valde också att senare ta strid för sitt nationella förbud mot användningen av trikloretalen och vann så småningom i EU-domstolen.¹⁵⁹ Domstolen har i en rad mål slagit fast att medlemsstaterna kan begränsa den fria rörligheten av miljöskäl under ett antal förutsättningar, så länge det inte finns totalharmoniserande lagstiftning.

Hur stort är då det nationella handlingsutrymmet i kemikaliefrågorna i dag, efter EU-medlemskapet och införandet av Reach samt övriga aktuella förordningar?

¹⁵⁷ Jänicke 2008.

¹⁵⁸ Lönnroth 2014.

¹⁵⁹ Europeiska kommissionen beslutade så småningom inom ramen för Reach att ge tillstånd till användning av trikloretalen för ett antal användningsområden, och svenska företag kan i dag söka dispens via EU istället för undantag från det nationella förbudet, som upphävts genom kommissionens beslut. Se till exempel <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Amnen/Klorerade-organiska-amnen/TRI/>

Det formella utrymmet har beskrivits i en rad utredningar och i forskningslitteraturen.

Den statliga utredningen om genomförandet av Reach analyserade eventuella konflikter mellan den nya EU-förordningen och existerande svenska bestämmelser, främst i miljöbalken, liksom möjligheterna till framtida nationellt agerande.¹⁶⁰ Reach bygger på funktionsfördragets artikel 114 om den inre marknaden. Medlemsstaterna får inte hindra försäljningen av kemikalier som faller inom förordningens tillämpningsområde och uppfyller dess krav. En central fråga är därför hur förordningens tillämpningsområde bör tolkas. Texten i den dåvarande miljöbalken och i EU-förordningen var till stor del förenliga, menade utredaren. Att EU hade beslutat om en förordning innebar inte att hela kemikalieområdet var totalharmoniserat, utan det fanns fortfarande ett nationellt handlingsutrymme. Utredningens slutsatser i dessa delar byggde bland annat på en analys av Kemikalieinspektionens dåvarande chefsjurist Per Bergman, som återfinns i en bilaga till utredningen.

Plast- och kemiföretagen argumenterade i utredningen för att Reach innebär en högre grad av totalharmonisering. Skillnaden mellan Reach och äldre EU-lagstiftning är avsevärt större än vad Per Bergman hade kommit fram till, hette det i kommentarerna som också återges i betänkandet. Reach är ett heltäckande harmoniserat system för kemikaliekontroll och de ämnen som inte strider mot förordningen ska ha fri rörlighet inom EU. Därför kan det inte vara tillåtet med nationella begränsningar, även om det rör sig om ämnen som inte behandlats i EU:s tillståndprocess.

Regeringen följde i huvudsak utredarens förslag och bedömningar, och det blev också riksdagens ställningstagande.¹⁶¹

Frågan om den formella nationella handlingsfriheten är naturligtvis viktig men det är inte möjligt att göra någon självständig juridisk analys inom ramen för denna studie, och det ligger dessutom utanför författarens kompetensområde. Full klarhet torde vara svår att få innan EU-domstolen avgjort fler mål med bäring på det nuvarande rättsläget. Man kan konstatera att forskare i miljö rätt har gjort en liknande bedömning som Per Bergman vad gäller graden av totalharmonisering i Reach,¹⁶² men även pekat på att vissa nationella åtgärder torde vara otillåtna.¹⁶³

Det är viktigt att notera skillnaden mellan generella nationella regler som förbjuder försäljningen av en viss kemikalie, och nationella beslut om

¹⁶⁰ SOU 2007:80.

¹⁶¹ Prop. 2007/08:80, rskr. 2007/08:181.

¹⁶² Se till exempel Annika Nilsson i Ebbesson & Langlet 2010.

¹⁶³ Se till exempel Charlotta Zetterberg 2014.

användningen i enskilda fall. Generella förbud av ett ämne där EU explicit tillåtit viss användning enligt Reach är sannolikt långt svårare än vid prövning enligt miljöbalken av enskilda anläggningar. ”Det konstiga på kemikaliesidan var att ibland var det en fördel att det inte var EU-reglerat för en viss användning”, säger Åsa Romson och fortsätter: ”Någon gång övervägde vi att det här ska vi nog inte ta upp i EU, för risken är att kommissionen drar igång ett regleringsarbete och då kommer vi inte att ha möjlighet att driva igenom reformen nationellt.” I en tvist om miljövillkoren för Volvos fabrik i Torslanda fann Högsta domstolen, enkelt uttryckt, att så länge det inte rör sig om generella regler utan om åtgärder mot en individuell användare och dennes användningsområde uppstår ingen konflikt med EU-förordningen.¹⁶⁴ Inom arbetsmiljöområdet finns betydande möjligheter till nationella åtgärder.

Att Sverige har kunnat fortsätta med sitt nationella produktregister efter en juridisk prövning visar också att det fortfarande finns ett handlingsutrymme.

Den som yrkesmässigt säljer kemiska produkter i Sverige behöver lämna uppgifter till produktregistret, som går längre än det som krävs enligt Reach. Det handlar framför allt om hur mycket av olika ämnen och blandningar som finns i produkterna. Detta svenska system har haft stor betydelse för hela EU:s kemikaliearbete eftersom det har varit en huvudkälla till information om vilka kemikalier som finns på den europeiska marknaden. Företaget Canadian Oil åtalades för att inte att skickat in sådan information men invände att de svenska reglerna stred mot EU-rätten. Frågan hänvisades till EU-domstolen, som slog fast att det under vissa förutsättningar var tillåtet att ha längre gående nationella bestämmelser som i de svenska reglerna om produktregistret. Högsta domstolen fann därefter att produktregistret är förenligt med EU-rätten.¹⁶⁵

Sverige har också gått vidare med nationella handlingsplaner för kemikaliearbetet. Visserligen har kommissionens tjänstemän invänt mot delar av arbetet för en giftfri förskola,¹⁶⁶ men att kommuner och regioner till exempel väljer bort särskilt farliga ämnen vid offentlig upphandling har inte ifrågasatts på allvar i någon juridisk process. Gemensamma nationella kriterier som går utöver begränsningar i Reach när sådana finns kan dock vara mer problematiskt.

Även de senare förhandlingarna om växtskyddsmedel och biocider resulterade i förordningar i stället för direktiv, med en högre grad av harmonisering när det gäller registrering och prövning av ämnen och produkter. Regering och riksdag

¹⁶⁴ Högsta domstolens dom 18 november 2010. <https://lagen.nu/dom/nja/2010s516>. Se även Zetterberg 2014, s. 27.

¹⁶⁵ Högsta domstolens dom 21 december 2016 <https://www.domstol.se/hogsta-domstolen/avgoranden/2016/35698/>

¹⁶⁶ Darpö 2019.

valde ett liknande förhållningssätt som när det gällde Reach. Produktdirektiv för bland annat bilar, elektronik, förpackningar, färger och leksaker begränsar också möjligheterna för nationella krav.

En särskild fråga är den så kallade ”miljögarantin” i funktionsfördragets artiklar 114.4 och 114.5, som under stränga förutsättningar ger medlemsstater rätt att behålla högre hälso- och miljökrav även när EU beslutar om totalharmonisering. Debatten om ”miljögarantis” räckvidd var intensiv inför folkomröstningen 1994. Det finns en omfattande forskningslitteratur om bestämmelsen.¹⁶⁷ Jan Darpö skriver: ”Medlemsstaterna kan i och för sig också försöka använda den så kallade miljögarantin enligt artikel 114.4 och 114.5 FEUF, men utrymmet är ytterst begränsat.”¹⁶⁸ Detta gäller särskilt när en medlemsstat vill införa nya nationella krav. Artiklarna har dock utnyttjats även på senare tid. Danmark fick exempelvis tillstånd att fortsätta med strängare nationella bestämmelser för kadmium i handelsgödsel i ett beslut av kommissionen från juli 2020.¹⁶⁹

En annan aspekt är de ekonomiska och politiska effekterna av att gå före med nationella begränsningar. Flera personer som intervjuats för denna studie menar att det är svårt för ett land som Sverige att i dagens globaliserade ekonomi genomföra effektiva nationella förbud. Avvecklingen av freoner (CFC) och införandet av katalysatorkrav på 1980-talet var möjliga därför att det fanns internationella processer i en liknande riktning. Inte minst Tyskland var på väg mot liknande regler som de svenska. Även dessa nationella åtgärder skapade handelspolitiska spänningar med kommissionen. Det kan vara möjligt att genomföra nationella begränsningar utanför EU och EES, menar dessa personer, men i så fall i enstaka frågor som inte har någon stor ekonomisk inverkan. Möjligheterna att reglera kemiska ämnen i produkter har också blivit sämre genom mer komplexa leverantörskedjor och ökad världshandel. Dessutom är det mycket resurskrävande för stater att försvara nationella begränsningar i tvister med till exempel kommissionen.

Å andra sidan kan nationella förbud och begränsningar ha inverkan genom sina signalvärden. Det finns ett antal exempel på hur enskilda medlemsstater agerande bidragit till gemensam EU-reglering. Förbud mot mjukgöraren bisfenol-A är ett sådant fall. Nationellt agerande kan skapa både möjligheter och press på kommissionen att handla. En intervjuperson konstaterar att kommissionen inte alltid tar strid med medlemsstater som inför nationella förbud. Ytterst är det ett politiskt beslut.

¹⁶⁷ Se till exempel Zetterberg 2007.

¹⁶⁸ Darpö 2019.

¹⁶⁹ Europeiska kommissionens beslut 2020/1178, 27 juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/1178/oj>

4.11 Det globala kemikaliearbetet

Sveriges möjlighet att driva egna positioner i internationella processer som kemikaliekonventionerna och SAICM¹⁷⁰ är mer begränsade som EU-medlem än före anslutningen. Det finns ett informellt samarbete med Norge och Schweiz, som inte är bundna av EU-fördragets bestämmelser i detta avseende och lättare kan lägga fram egna förslag i de globala konventionerna liksom i styrelsen för UN Environment.

Å andra sidan väger EU:s åsikter tyngre i dessa forum än enskilda, mindre stater.

Sverige föreslog 2005 att ämnet PFOS skulle ingå bland de ämnen som begränsas enligt Stockholmskonventionen och sände ett brev med detta innehåll till konventionens sekretariat. Kommissionen var starkt kritisk eftersom det inte fanns någon gemensam EU-position i frågan. Kommissionen ansåg att det var en fråga med gemenskapskompetens där ett medlemsland inte kunde agera på egen hand, och stämde Sverige. EU-domstolen avgjorde målet till kommissionens fördel.¹⁷¹ PFOS hade dock redan tagits upp i Stockholmskonventionen efter Sveriges initiativ där, och ämnet är förbjudet i EU sedan 2008. Efter denna dom har regeringen blivit mer försiktig vad gäller ensidigt agerande i liknande frågor.

Det reella inflytandet handlar även om hur andra länder måste anpassa sig till EU:s regelverk för att kunna exportera till en region med 450 miljoner invånare. Genom att Sverige kunnat vara med och driva fram bland annat Reach har det globala inflytandet varit större än det sannolikt hade varit utanför EU.

En intressant aspekt är att EU:s kemikalier regler i flera fall även blivit riktmärken för stater utanför Europa. Anu Bradford beskriver detta i boken *The Brussels Effect*. Professorn vid Colombia Law School konstaterar först att "the enactment of Reach in 2007 constituted a watershed moment in introducing the world's most robust regulatory framework for chemical safety". Sedan beskriver hon hur EU-beslutet haft global påverkan.

Dels har företag runt om i världen valt att följa Reach-kraven även vid försäljning i länder utanför EU. Det blir billigare än att ha olika specifikationer för olika marknader. Dessutom vill många av kunderna inte köpa kemikalier som EU klassat som särskilt farliga. Då är det lika bra att ta bort dem helt och hållet, resonerar många producenter enligt Bradford.

Dels har andra stater inspirerats av EU-regelverket. Sydkorea, Japan, Schweiz, Malaysia och Turkiet har till exempel infört lagstiftning som inspirerats av

¹⁷⁰ Beskrivning på SAICM:s hemsida. <http://www.saicm.org/>.

¹⁷¹ EU-domstolens dom 20 april 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0246>. Sverige ansågs ha brutit mot lojalitetsförpliktelserna i fördragen.

Reach, även om kraven sällan är lika långtgående. Sydkoreas lag K-Reach är ett särskilt tydligt exempel på hur en annan stat tagit efter EU-regelverket. EU:s kemikaliemyndighet Echa har dialoger med många stater utanför unionen och har tagit fram databaser som är till stor nytta globalt, inte minst för utvecklingsländer med otillräckliga egna resurser.¹⁷² Anu Bradford konstaterar att avsaknaden av en bred global kemikaliekonvention gör den internationella påverkan som Reach har ännu mer signifikant.¹⁷³ Liknande effekter finns med annan EU-lagstiftning inom kemikalieområdet, som när det gäller farliga ämnen i elektronik (RoHS-direktivet) och i leksaker.

¹⁷² Bradford 2020, s. 199.

¹⁷³ Bradford 2020, s. 200.

5 Därför har Sverige kunnat påverka

5.1 Störst är inte alltid mäktigast

Medlemsstater försöker påverka de gemensamma EU-besluten som en del av europeiseringen. Det kan handla om ”up-loading” av nationell lagstiftning, inte minst där sådana bestämmelser skaver mot EU:s regelverk. De svenska högre kraven inför EU-medlemskapet 1995 är ett sådant exempel. Medlemsstater kan också vilja påverka EU av andra skäl.

Länder blir mäktiga i EU genom sin samlade strukturella styrka – befolkning, ekonomi, militär förmåga, administrativ kapacitet med mera. Det menar Jonas Tallberg vid Stockholms universitet, som studerat staters inflytande i Europeiska rådet. I det perspektivet har stater som Tyskland och Frankrike väsentligt mer inflytande än Sverige. Men i enskilda frågor kan styrkebalansen se annorlunda ut. Då kan en stat som satsar ordentliga resurser på ett område och som har ett starkt engagemang vara mäktigare än ett större land som inte prioriterar frågan på samma sätt. Att ha gått före med nationell politik som kan exporteras till den europeiska nivån kan också underlätta. De nordiska ländernas inflytande på EU:s miljöpolitik är ett sådant exempel (Tallberg 2008).

Frågan om små och medelstora medlemsstaters inflytande ingår också i skriften *Makten i Europa*. Tillsammans med bland annat Daniel Naurin skriver Jonas Tallberg:

Små och beslutsamma regeringar, som koncentrerar sig på ett fåtal centrala frågor, [kan] kompensera för sin strukturella svaghet i EU och uppnå avsevärt inflytande som egentligen inte står i proportion till deras storlek. Med andra ord: länders bruk av informella maktresurser, som till exempel expertkunskap och väl förberedda ståndpunkter, kan under vissa omständigheter kompensera för bristen på formell makt.¹⁷⁴

Sieps har i en tidigare rapport kommit fram till liknande slutsatser som Jonas Tallberg och hänvisar bland annat till hans konstaterande:

Nyckeln är att vara aktiv i lagstiftningsprocessen, att koncentrera sig på några få frågor och därigenom förbereda väl samordnade och genomtänkta ståndpunkter, samt att aktivt bilda koalitioner.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Tallberg m.fl. 2011, s. 69.

¹⁷⁵ Sieps 2017, s. 79.

En ytterligare aspekt är att rättsliga prövningar i EU-domstolen kan ge möjligheter även för mindre medlemsstater att påverka, vilket Sverige visat i ett antal fall inom kemikalieområdet.

5.2 Forskningen lyfter fram Sveriges inflytande

Vi har sett i tidigare avsnitt att Sverige har haft inflytande på den europeiska kemikaliepolitiken. Tidigare svensk och utländsk forskning har också visat att Sverige lyckats påverka EU:s kemikaliearbete.

Nigel Haigh är en av de främsta kännarna av EU:s miljöpolitik. Han har bland annat varit chef för Institute for European Environmental Policy (IEEP). I boken *EU Environmental Policy* beskriver han två faktorer som bidrog till ett större fokus på kemikaliepolitik under 1990-talet. Dels ökad kunskap om riskerna, dels att Sverige blev medlem:

Sweden joined the EU in 1995 and its policy of protecting the Baltic Sea, where persistent chemicals accumulate, coupled with the fact that Sweden has no large chemical industry, had long made it an active proponent of more effective regulation of chemicals.¹⁷⁶

Professor Ragnar Löfstedt vid King's College i London har länge följt svensk kemikaliepolitik. Att Sverige har haft stort inflytande i EU är en slutsats som Löfstedt flera gånger återkommer till, till exempel i en artikel 2014: "Sverige har länge betraktats som en ledare i europeisk politik för kemikaliekontroll."¹⁷⁷ I en tidigare text finner han stora likheter mellan kommissionens vitbok om en ny kemikaliepolitik 2001 och svenska policydokument. Det gäller bland annat principen att långlivade ämnen som ackumuleras i ekosystemen bör avvecklas, även utan en individuell prövning av risken. Löfstedt noterar också att flera svenskar har haft framträdande roller i EU:s arbete med en ny kemikaliepolitik, som Margot Wallström, Europaparlamentarikern Inger Schörling och enhetschefen i kommissionens miljödirektorat, Eva Hellsten. Professorn vid King's College undrade dock om denna påverkan skulle förbli lika stark när de politiska vindarna skiftade från stöd till substitutionsprincipen till ökad betoning av analyser av hur näringslivet påverkas.¹⁷⁸

Fler forskare har kommit fram till liknande slutsatser om Sveriges inflytande som Nigel Haigh och Ragnar Löfstedt. Den snabba starten som ny EU-medlem beskrivs exempelvis av Katarina Molin och Rüdiger Wurzel med kemikalierna som ett exempel: "Under sina första år som EU-medlem har Sverige sammantaget spelat en mycket framgångsrik roll i EU:s beslutsprocesser i miljöfrågor."¹⁷⁹

¹⁷⁶ Haigh 2016, s. 77.

¹⁷⁷ Löfstedt 2014.

¹⁷⁸ Löfstedt 2003.

¹⁷⁹ Molin & Wurzel 2000, s. 178–179.

Dieter Pesendorfer vid Salzburg-universitetet konstaterade 2006 att den starkaste drivkraften för en ny kemikaliepolitik inom EU kom från Sverige. Han beskrev sedan det initiativ som ledde till Reach och den roll som bland annat Margot Wallström spelade. Pesendorfer är dock kritisk till slutresultatet av Reach-förhandlingen som han ser som en urvattnad kompromiss, en neoliberal tolkning av Lissabonstrategin för tillväxt.¹⁸⁰

Även andra bedömare anser att Sverige har haft ett betydande inflytande på EU:s kemikaliepolitik. ”Sweden has punched above its weight”, säger en ledande industriföreträdare. Inflytandet har varit större än vad vårt lands befolkning motsvarar. Han förklarar detta med ett framåtblickande strategiskt arbete och en kemikaliemyndighet som har hög kompetens. En erfaren kommissionstjänsteman har samma uppfattning. Att Sveriges linje varit konsekvent trots regeringsskiftet har också bidragit till förmågan att påverka, även om det inte alltid har varit i den riktning som kemiindustrin önskat.

5.3 Tydliga prioriteringar, ordentliga satsningar och expertkunskap

Utifrån intervjuer med ett antal tidigare EU-ambassadörer framkommer några generella framgångsfaktorer för ett relativt litet land som Sverige i samarbetet (Sieps 2017):

- Tydliga ståndpunkter
- Svensk ståndpunkt i en europeisk kontext
- Förmågan att prioritera
- Säkra den viktiga axeln mellan Regeringskansliet och Brysselrepresentationen
- Vikten av faktabaserade eller vetenskapligt underbyggda ståndpunkter
- Samarbete med andra medlemsstater
- Tidig påverkan – svenska tjänstemän i EU:s institutioner
- Behov av svensk närvaro i EU:s huvudstäder
- Bevara och utveckla det institutionella ”EU-minnet”
- Utveckla den EU-rättsliga förhandlingskompetensen.

Flera av dessa faktorer går att återfinna när det gäller kemikaliarbetet i EU, utifrån intervjuer och skriftligt underlag. De nämns såväl av utländska som av svenska nyckelpersoner. Listan är inte heltäckande.

Tydliga och väl underbyggda ståndpunkter. En hög ambitionsnivå för kemikaliarbetet var en svensk prioritering redan under EES-avtalet och i förhandlingarna om EU-medlemskap. Regeringen presenterade direkt efter folkomröstningen en strategi för miljöarbetet där kemikaliefrågorna hade en framträdande plats, och drev detta gentemot kommissionen och andra aktörer.

¹⁸⁰ Pesendorfer 2006.

Miljödepartementets politiska ledning var pådrivande i det interna idéarbetet som ledde till svenska inspel om en ny kemikaliepolitik.¹⁸¹ Flera svenska företrädare vittnar om känslan av att ha ett tydligt politiskt mandat för att driva på i EU-samarbetet, och att detta har varit en viktig framgångsfaktor. Statliga utredningar tog fram underlag om hur EU:s kemikaliekontroll kunde förändras.

Arbetet med att ta fram förslag har fortsatt genom åren. Sommaren 2020 sände miljöminister Isabella Lövin ett brev till kommissionen tillsammans med nio andra medlemsländer om vad framtidens kemikaliepolitik bör innehålla.¹⁸² Kemikalieinspektionen och Miljödepartementet har också sänt in mer omfattande underlag inför den nya kemikaliestrategin, som till stor del återspeglas i kommissionens förslag i oktober 2020. Regeringskansliets interna samordning i EU-frågor uppfattas av både svenska och utländska intervjupersoner som bättre än i många andra medlemsstater.

Det har alltså funnits en tydlig politisk vilja, vilket inte alltid varit fallet i Sveriges EU-arbete på andra sakområden. Samtliga regeringar sedan närmandet till EU började i slutet av 1980-talet har arbetat för en hög skyddsnivå vad gäller kemikalier. Det har också funnits en bred majoritet i riksdagen för ett sådant pådrivande arbete inom EU.

Tjänstemän lyfter fram betydelsen av parlamentariskt förankrade miljömål, som har gett en kontinuitet över regeringsskiftet. Under förhandlingen om Reach fanns ett löpande samråd med riksdagen, som hade utsett en särskild Reach-grupp för att följa utvecklingen. Det breda politiska stödet har också gett en möjlighet att framgångsrikt driva rättsfall, som ofta tar lång tid. En osäkerhetsfaktor inför framtiden är hur det politiska stödet i riksdagen kommer att se ut för en aktiv svensk kemikalielinje i EU.

Tidig påverkan. Sverige har i hög grad satt dagordningen för förändringar i EU:s kemikaliearbete. Initiativet inför det informella miljöministermötet i Chester är ett sådant exempel. Sverige var också långt framme när det gällde bekämpningsmedel vid inträdet 1995 och kunde snabbt påverka bland annat utvärderingar av aktiva substanser och förhandlingarna om biociddirektivet, som blev klara 1996. Ytterligare ett exempel är arbetet för att knyta samman kemikaliepolitik och cirkulär ekonomi. Sverige drev tidigt behovet av en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Möjligheterna att påverka är ofta större i det tidiga arbetet i kommissionens expertgrupper än i rådsförhandlingar där ramen ofta redan är satt och de

¹⁸¹ Se Engström 2020a, s. 52ff.

¹⁸² Pressmeddelande från regeringen 22 juni 2020. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/sverige-och-andra-eu-lander-gar-samman-for-att-starka-arbetet-for-en-giftfri-miljo/>.

nationella positionerna fastställda. Sverige har varit framgångsrikt i sådant tidigt påverkansarbete, särskilt under de första 15 årens medlemskap. Intervjupersoner nämner betydelsen av att ”skriva det första utkastet”, liksom av workshops i nya frågor som Sverige ordnat. Arbetet mot högfluorerade ämnen (PFAS) är ett exempel under senare år.

Det har också varit viktigt med en förmåga att agera både inom EU och globalt, vilket Sverige har kunnat inte minst tack vare sin långa tradition av internationellt arbete. Utfasning av kvicksilver är ett av flera sådana exempel.

Samarbete med andra medlemsstater. Under hela perioden av EU-medlemskap har Sverige i stor utsträckning agerat tillsammans med likasinnade stater. Undantagen i EES-avtalet och övergångsreglerna i anslutningsfördraget gjorde det naturligt att arbeta tillsammans med Finland, Norge och Österrike. Danmark och Nederländerna var redan länder som drev på EU:s kemikaliearbete. Det nordiska samarbetet har också varit viktigt, inte minst för att ta fram gemensamma underlag för påverkan. Strategiskt alliansbyggande var en framgångsfaktor i förändringsarbetet som ledde fram till Reach. Sverige var bland annat pådrivande för en ”vängrupp” av stater som ville se tydligare regler om kemikalier i varor. Allianserna har breddats, inte minst som del av det så kallade Reach-up-samarbetet för att stärka regelverket. Ett stort antal regeringar har under senare år tryckt på kommissionen för att lägga fram den utlovade kemikaliestrategin. Särskilt viktigt är den aktiva roll som Frankrike har tagit för en ambitiös kemikaliepolitik. Sverige har också kunnat samarbeta med medlemsstater som haft andra uppfattningar, till exempel med Storbritannien i diskussionerna om risker med existerande ämnen.

Flera av de intervjuade svenska personerna lyfter fram betydelsen av goda personliga kontakter. En av dem berättar exempelvis om många informella samtal efter möten i Bryssel där det gått att förstå andra länders positioner bättre över en öl än vid förhandlingsbordet. Att utnyttja pauser för att prata även med de representanter som har motsatta uppfattningar är ett annat viktigt inslag. När det gäller bekämpningsmedel gjorde svenska experter besök i andra huvudstäder för att förklara synen på bland annat substitutionsprincipen. Det var uppskattat, inte minst i medlemsstater som Grekland där sådana besök från andra stater inte var så frekventa. Sverige ordnar redan i februari 1995 ett möte på representationen i Bryssel för de tillresta nationella företrädarna i rådsarbetet om bekämpningsmedel. ”Efter det visste alla vilka vi var”, minns Vibeke Bernson som redan hade goda kontakter från OECD-sammanhang. På kemikalieområdet har de personliga nätverken underlättats av att många nyckelpersoner suttit länge på sina positioner och av att mötena i Bryssel har varit relativt täta.

En generell framgångsfaktor i EU-arbete är att sätta nationella positioner i en europeisk kontext, men det handlar också om att ha respekt för andra länders situation. Ett exempel från bekämpningsmedelområdet är reglerna för

jorddesinfektionsmedel. Sådana produkter medför risker och Sverige har en mycket restriktiv syn. Växelbruk minskar behovet, men i Nederländerna finns inte den möjligheten på grund av bristen på jordbruksmark. Sverige hade därför förståelse för Nederländernas behov av att fortsätta använda sådana desinfektionsmedel även när användningen begränsades på EU-nivå.

Vetenskapligt stöd. Att kunna motivera ståndpunkterna utifrån forskningsresultat är centralt i kemikaliepolitiken. Sverige har haft ett antal företrädare med hög vetenskaplig kompetens, och representanterna har även kunnat luta sig mot forskningsgrupper i landet som varit bland de internationellt ledande inom områden som toxikologi och ekotoxikologi.¹⁸³ Att Sverige har många kunniga experter lyfts fram som en framgångsfaktor av flera utländska intervjupersoner. De konstaterar även att Sverige backar upp sina förslag med väl utförda studier. En viss försiktighet med slutsatser utan säker vetenskaplig grund har ökat förtroendet hos aktörer i andra länder, menar en svensk expert med lång erfarenhet.

Svenskar i EU:s institutioner. Margot Wallström blev ansvarig för miljöfrågorna i kommissionen 1999 efter kontakter mellan ordföranden Romano Prodi och den svenska regeringen. Hon spelade en avgörande roll för Reach-förslaget, med stöd av sin kabinetschef Rolf Annerberg och andra svenskar i kabinettet. Miljödepartementet i Stockholm hade nära kontakter med Wallströms kabinett och gjorde inspel bland annat under arbetet med en vitbok om den nya kemikaliepolitiken.¹⁸⁴ Den ansvariga enhetschefen på generaldirektoratet för miljöfrågor var också svensk (Eva Hellsten), liksom direktören för miljöfrågor i rådssekretariatet (Kerstin Niblaeus). Flera svenska Europaparlamentariker hade därutöver framträdande roller under Reach-förhandlingen. Sverige har också placerat nationella experter i kommissionen. En expert fanns exempelvis på GD Miljö under sex år och spelade en central roll i arbetet med en ny kemikaliestrategi för unionen.

Säkra axeln mellan Regeringskansliet och Brysselrepresentationen. Det har varit till stor nytta under rådsförhandlingarna med kunniga miljøråd på plats i Bryssel, som haft förtroende i Stockholm. Till detta hör också att framtagandet av de svenska förhandlingspositionerna inom Regeringskansliet i huvudsak sägs ha fungerat bra, i kontrast till de långsamma och konfliktfyllda diskussioner som inte sällan föregår förhandlingspositionerna i Stockholm. Även om det fanns olika uppfattningar mellan departement gick det oftast att få fram tydliga positioner i tid.

¹⁸³ Här nämns särskilt Institutet för miljömedicin, IMM, och professor Åke Bergmans forskning.

¹⁸⁴ En kommissionstjänsteman från ett annat land noterar att flera formuleringar i vitboken 2001 var mycket likartade svenska positioner.

EU-rättslig kompetens. Sverige har haft skickliga jurister som kunnat påverka förhandlingar och driva mål i EU-domstolen. Exempelvis spelade Per Bergman stor roll som miljöråd i Bryssel under Reach-förhandlingen och senare som chefsjurist på Kemikalieinspektionen. De jurister inom Regeringskansliet som ansvarar för att driva mål i EU-domstolen betraktas som skickliga och har varit beredda att driva mål om kemikalielagstiftningen.

Några aspekter förtjänar att läggas till utifrån intervjuer och annat material.

Kompetenta myndigheter och skickliga tjänstemän med mandat. Flera intervjupersoner lyfter fram myndighetskultur som en framgångsfaktor. Redan från bildandet 1986 fanns en känsla på Kemikalieinspektionen av att ha höga ambitioner och att vara pionjärer inom området. Nina Cromnier, generaldirektör 2010–2019, ser medarbetarnas engagemang, kunskap och uthållighet som nyckelfaktorer: ”Man ger inte upp. Den drivkraften har varit helt avgörande.”

Resurser till pådrivande EU-arbete. Sverige har gjort stora personella och ekonomiska satsningar på bland annat utvärderingar av kemiska ämnen och förslag till begränsningar, jämfört med vad som vore att förvänta utifrån landets storlek.

Långsiktighet. Sverige har varit pådrivande i internationellt kemikaliearbete under lång tid och har haft en ambitiös nationell politik sedan 1960-talet. Centrala punkter som substitutionsprincipen och företagens bevisbörda drevs inom EU från början av medlemskapet. Flera nyckelpersoner på myndigheter och departement har varit aktiva under decennier med goda nätverk inom unionen. Det gäller särskilt på Kemikalieinspektionen, där det inte är ovanligt att experter sysslat med frågorna i 20–30 år. Det har gett trovärdighet och kontinuitet i EU-arbetet.

Kommunikation och opinionsbildning. Margot Wallström tog vid ett kritiskt tillfälle under Reach-förhandlingen ett blodprov som visade att hon själv hade en mängd miljögifter i sin kropp. Andra EU-politiker gjorde detsamma med liknande resultat. Detta använde Wallström och andra i sin kommunikation för att ge en motbild till de höga kostnader som företrädare för kemiindustrin målade upp, med viss framgång. Eftersom kemikaliekontrollen lätt uppfattas som teknisk är det särskilt viktigt att omforma förslag till begripliga budskap.¹⁸⁵

Brett engagemang. Ideella organisationer och progressiva företag har agerat i EU för att skärpa kemikaliekontrollen. Det har exempelvis haft betydelse för att den stora paraplyorganisationen för europeisk miljörelse, EEB, fortsatte prioritera kemikaliefrågorna även när beslutet om Reach var fattat. EEB har ett betydande inflytande på kommissionen och Europaparlamentet, ibland även

¹⁸⁵ Se även Lönnroth (2012) om behovet av att ”utveckla ett kemikaliepolitiskt vardagsspråk”.

på blivande ordförandeländer i ministerrådet. Representanter för den svenska miljörelsen har deltagit i kommissionens högnivå- och expertgrupper, samt haft direkta kontakter med ledamöter av kommissionen. Företag som Ikea och H&M anses ligga långt framme i arbetet mot farliga ämnen. De har stor tyngd i Bryssel och gemensamma inspel från sådana konsumentnära företag har påverkat kommissionens beslutsprocesser.

Sammanfattningsvis har det funnits en kombination av politisk vilja, ett effektivt arbetssätt och en hög kunskapsnivå bland svenska representanter som bidragit till framgångar. Flera andra faktorer har också bidragit. Det betyder inte att allt har varit perfekt.

5.4 Möjliga förbättringar

Sveriges EU-samordning uppfattas av utländska bedömare som effektiv jämfört med många andra medlemsstater. Men departement och myndigheter har inte alltid samma utgångspunkter. Det är naturligt men kan ibland begränsa påverkan. Ett exempel är skilda synsätt vad gäller risk hos Livsmedelsverket respektive Kemikalieinspektionen.¹⁸⁶ Det har också ofta funnits konflikter mellan departement ansvariga för inre marknad respektive för miljöfrågor. Redan under EES-avtalet var diskussionerna om kemikaliekraiv hårda mellan Birgitta Dahls miljödepartement och Anita Gradins handelsavdelning på UD.¹⁸⁷ Liknande konflikter fanns kring förbudet mot trikloretylen och senare kring andra nationella begränsningar.

Utvecklingen vad gäller bekämpningsmedel är ett annat fall, där det finns skillnader mellan hur Jordbruksverket och det ansvariga departementet ser på relationen mellan konkurrenskraft och miljö, och ståndpunkterna på miljösidan. ”Både Jordbruksverket och branschen har ändrat inriktning och betonar konkurrensförmåga mer nu” än i det tidigare arbetet med halveringsprogrammen, säger en intervjuperson. Detta återspeglades i riksdagens ställningstagande till EU:s jord-till-bord-strategi sommaren 2020, vilket fick regeringens företrädare vid rådsmötena att inta en mer försiktig hållning när det gäller att minska användningen av bekämpningsmedel inom EU. En intervjuperson med miljöbakgrund menar att Kemikalieinspektionens långsamma prövning av bekämpningsmedel kan ha bidragit till ökat misstroende från jordbrukssidan. Samma expert anser vidare att myndigheten har varit stark på toxikologi men svagare på hur bekämpningsmedlen används i praktiken med alltför få agronomer bland medarbetarna.

¹⁸⁶ Liknande skillnader i synsätt har funnits mellan de två EU-myndigheterna inom området, Efsa för livsmedelssäkerhet och Echa för kemikalier. Lena Ek reagerade på detta i samband med diskussionen om bisfenoler (mjukgörare i plast): ”Det som gjorde mig arg var konkurrensen mellan livsmedelsmyndigheten och kemikaliemyndigheten, där Efsa hela tiden spelade ned rapporterna som fanns kring bisfenolerna. Det ska inte vara så att två EU-myndigheter sätter olika gränsvärden.”

¹⁸⁷ Engström 2020a, s. 51.

EU-kompetensen och den institutionella kulturen skiljer sig också mellan olika myndigheter och departementet. Inställningen till vikten av att vara pådrivande i EU är inte lika stark på alla håll och det har betydelse för hur mycket påverkan Sverige kan ha.

Vikten av att välja rätt arenor och att vara beredd på förflyttningar.

Kemikalier är ett expertbetonat område men Reach blev en storpolitisk fråga där regeringscheferna i tre stora medlemsstater skrev till kommissionens ordförande och begärde förändringar. Samtidigt blev konkurrenskraft ett tydligare mål för unionen, bland annat genom slutsatserna vid Europeiska rådets möte i mars 2003. Ansvaret för förhandlingarna om Reach flyttades samma år från miljöministrarna till ett nyskapat konkurrenskraftsråd. Detta var svårt för miljöexperterna att förutse och påverka, och miljöministrarna fick en svagare roll. En liknande dragkamp ägde rum i Europaparlamentet, där dock miljöutskottet lyckades behålla huvudansvaret. Inom kommissionen fanns hårda diskussioner mellan de generaldirektorat som var ansvariga för miljö respektive för industri. När Jean-Claude Juncker blev ordförande för kommissionen 2014 prioriterade han ned kemikaliefrågorna. Den kemikaliestrategi som hade utlovats i beslutet om ett sjunde miljöhandlingsprogram lades aldrig fram av Juncker-kommissionen. Även detta var svårt att påverka för svenska miljöpolitiker och kemikalieexperter. Det var snarare en fråga på högsta politiska nivå, där man enligt intervjupersoner och tidigare forskning inte agerade tillräckligt aktivt.¹⁸⁸ Ledningen för de stora partigrupperna i Europaparlamentet hade dessutom i praktiken godkänt Junckers inriktning den sommar då han blev godkänd som ordförande. Å andra sidan pressade Europaparlamentet Ursula von der Leyen att utlova en europeisk grön giv när hon blev godkänd 2019. Där ingick ett löfte om att lägga fram en kemikaliestrategi.

Rekrytering. En framgångsfaktor för Reach var som vi sett att det fanns flera svenskar på ledande positioner inom EU-institutionerna. När denna rapport skrivs finns inte någon svensk på liknande poster (med undantag för Europaparlamentariker). Detta gäller generellt för miljöområdet med något enstaka undantag, trots att sakfrågan ständigt varit prioriterad i svensk Europapolitik.

Bristande finansiering av nationella experter. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har framgångsrikt lånat ut nationella experter till kommissionen. Men inom Regeringskansliet har det ibland funnits problem med att få finansiering för sådana experter även när det upplevts som angeläget för policyutvecklingen. Detta trots att erfarenheterna visar ett starkt inflytande för den som skriver texterna.

Det finns även andra punkter som lyfts fram under intervjuerna.

¹⁸⁸ Se till exempel Broman 2008, s. 176.

Ett par utländska intervjupersoner som annars är positiva till Sveriges kemikaliearbete varnar för att det kan uppstå negativa reaktioner på en uppfattad svensk attityd av att vara bäst. Det finns också en uppfattning att svenska representanter är sena att kompromissa ibland när det borde vara tydligt att den egna positionen inte går att få igenom, till exempel i möten på EU-nivå mellan de ansvariga myndigheterna.

En annan utländsk samtalspartner undrar om Sverige kunde vara lite modigare när det gäller att gå före nationellt och jämför med Danmark.

Från industrihåll finns en viss kritik om att svenska staten haft en bristande förståelse för näringslivets villkor. Det gäller till exempel Sveriges linje vad gäller information om kemikalier i varor som anses ställa höga och ibland orimliga krav på företagen. Men det finns också en respekt för Kemikalieinspektionens sätt att arbeta med vetenskapligt stöd och för Sveriges strategiska förmåga. Näringslivsföreträdare uppfattar en ökad lyhörddhet på senare år, och uppskattar transparens i hur Sverige driver frågor. Synen på giftfri miljö betecknas däremot som orealistisk. En ytterligare synpunkt är att Sverige hellre borde försvara Reach som ”är en svensk baby” istället för att ständigt lyfta fram bristerna i regelverket. Det skulle underlätta arbetet med att övertyga andra delar av världen. Den så kallade SIN-listan för farliga ämnen som Internationella kemikaliesekretariatet (ChemSec) tar fram har stor inverkan på näringslivet och möter viss kritik. Det statliga stödet till ChemSec uppfattas som en del av svensk politik.

Sambandet mellan klimatomställning och näringspolitik har lyfts fram både inom Sverige och EU. När det gäller kemikalier uppfattas inte Sverige ha varit lika aktivt på det näringspolitiska området. Det framförs både från industrihåll (”Sverige har inte varit intresserat av frågor om den europeiska kemiindustrins utveckling”) och från miljöhåll (”Näringsdepartementet har inte varit aktivt vad gäller grön kemi”). ”Politiker i Sverige är nog rätt okunniga om det”, säger Åsa Romson, numera miljöforskare på IVL. ”Man är mer öppen när det gäller cirkulär ekonomi och klimat som affärsmöjligheter. På kemikaliesidan har man inte gett den bilden. Vi har ändå haft bra exempel i Sverige.”¹⁸⁹

Vissa intervjupersoner framför oro för att Kemikalieinspektionen i framtiden kan förlora lite av sin ”pionjärsanda”, och understryker vikten av att det långsiktiga strategiska påverkansarbetet prioriteras.

5.5 Hård och mjuk makt

Resonemanget hittills har framför allt utgått från utvecklingen av tvingande lagstiftning, en form av ”hård makt”. Den tidigare statssekreteraren Måns Lönnroth har lyft fram betydelsen även av ”mjuk makt”, som han beskriver enligt följande: ”Den mjuka makten består av åtgärder som är icke tvingande men som

¹⁸⁹ Se även Karlsson & Börjeson 2019 om relationerna mellan Reach och grön kemi.

tillsammans taget uppmuntrar, stimulerar och puffar på alla de olika privata och offentliga aktörerna av betydelse för kemikaliesäkerheten att handla proaktivt.”¹⁹⁰

Den mjuka makten bygger på att tillräckligt många aktörer anser att ett proaktivt eget kemikaliearbete är både önskvärt och genomförbart, menar Lönnroth, och fortsätter ”Den svenska politikens uppgift är att uppmuntra företag, branschorganisationer, kommuner och landsting samt statliga myndigheter att utveckla sin förmåga att utöva mjuk makt.”

Betydelsen av detta har varit tydligt inom EU. När företag som Ikea och H&M gått före i sitt eget kemikaliearbete har både kommissionen och andra medlemsstater tagit intryck, konstaterar flera intervjupersoner. Det har underlättats av samarbete mellan svenska myndigheter och företag inom bland annat textilbranschen, av aktiv offentlig upphandling i kommuner och regioner, och av initiativ som Internationella kemikalieseekretariatet (ChemSec) tagit tillsammans med progressiva företag gentemot kommissionen.

”Kemikaliepolitikens mjuka makt innebär att uppmuntra de viktigaste företagen i de viktigaste branscherna att agera tillsammans”, skriver Måns Lönnroth också och pekar särskilt på att inflytandet över produktutvecklingen i leverantörskedjorna ökar när företagen nedströms inom en bransch agerar gemensamt. Byggbranschen ligger särskilt långt framme i sådant arbete. I ett europeiskt perspektiv är den tysktalande marknaden särskilt viktig (Tyskland, Österrike och Schweiz) menar Lönnroth: ”Först när de tyska leverantörskedjorna vaknar skiftar maktbalansen mellan den kemikalieproducerande och den kemikalieanvändande industrin.”

Leverantörskedjor blir ett alltmer centralt område inom EU:s miljöpolitik.¹⁹¹ Styrmedel inom EU på kemikalieområdet har dessutom haft effekt inte bara genom att vara bindande, utan genom sin signalverkan. Många företag avstår till exempel från att använda ämnen som finns med på kandidatförteckningen inom Reach, även om det fortfarande finns tillstånd att använda dem.

Fortfarande finns dock ett motstånd från stora kemiproducerande företag mot att fasa ut farliga ämnen baserat på deras inneboende egenskaper, något som varit en svensk prioritering långt före EU-medlemskapet. Måns Lönnroth menar att en framgångsrik svensk påverkansstrategi inte bara kan bygga på Kemikalieinspektionen som en väl samspelt stråkkvartett där toxikologi är det främsta instrumentet. Istället behövs en bred symfoniorkester där enskilda företag, branschorganisationer, miljömärkningsorgan, ChemSec, centrala myndigheter, tillsynsansvariga instanser och offentliga upphandlare ingår. Detta behöver koordineras på politisk nivå.¹⁹²

¹⁹⁰ Lönnroth 2012.

¹⁹¹ Engström 2020b.

¹⁹² Lönnroth 2012.

6 Diskussion och slutsatser

6.1 Europeisering av kemikaliekontrollen

Från ett teoretiskt perspektiv tycks utvecklingen på kemikalieområdet passa in i begreppet europeisering. EU:s *inflytande på kemikaliepolitiken* har sedan 1990-talet ökat på många sätt. Detta har skett dels genom att EU-lagstiftaren har antagit en mer omfattande reglering av kemikaliekontrollen, dels genom att många direktiv med tiden har omvandlats till direkt tillämpliga förordningar. Reach-förordningen har särskilt stor inverkan, men även ett antal andra lagar. Skapandet av myndigheten Echa som en del av Reach passar in i detta mönster.

Genomförandet av den inre marknaden ändrade förutsättningarna och gav en stark drivkraft för harmonisering av produktkrav. Kemikaliekontrollens karaktär har också haft betydelse. Ett enskilt land har svårt att hantera riskerna med kemiska ämnen, som vi sett tidigare i denna rapport. Kunskapsbehovet är stort och det är i praktiken omöjligt för ett enskilt land av Sveriges storlek att göra tillräckliga riskanalyser av det mycket stora antalet kemiska ämnen. Detta gäller även för större länder som Tyskland. Det är därför rationellt för medlemsstaterna att överlämna beslutsmyndighet till EU.

Påverkan på det nationella arbetet är en annan dimension av europeisering. Det stämmer in på den svenska statsförvaltningens arbete inom kemikalieområdet. De anställda på Kemikalieinspektionen ägnar till exempel huvuddelen av sin tid åt EU-relaterade frågor. Även på politisk nivå har EU blivit en central spelplan. Regeringens samarbete med andra medlemsstater för att utveckla Reach-lagstiftningen illustrerar detta.

Vi kan också se tydliga exempel på hur Sverige har drivit på för att inslag i det nationella arbetet med att minska riskerna ska bli EU-politik, det som Tanja Börzel och andra Europaforskare¹⁹³ kallar ”up-loading” och beskriver som ett sätt att minska konflikterna mellan nationell och europeisk nivå.

”Up-loading” handlar både om lagstiftning och om en bredare idémässig påverkan. En intervjuperson med bred överblick konstaterar att nya tankar i EU:s kemikaliepolitik oftast har kommit från Sverige och andra länder i norra Europa, för att sedan sprida sig söderut och bli generell europeisk politik. Sveriges påverkan på kommissionens vitbok 2001 om ett nytt system för kemikaliekontrollen får sägas vara ett exempel på detta.

¹⁹³ Se till exempel O’Brennan 2014.

Växelverkan är tydlig redan i samband med de övergångsregler som Sverige, Finland och Österrike fick. De tre staterna ville behålla sina nationella ambitioner genom att få hela EU att höja sina krav. Samtidigt fanns krafter inom kommissionen som ville stärka den gemensamma politiken. Marius Enthoven, som var generaldirektör för miljö i kommissionen under 1990-talet, har konstaterat: ”Att vi måste göra översynen med de nya medlemsländerna hjälpte till i de interna diskussionerna, särskilt i förhållande till industridirektoratet, som var under press från kemikalieindustrin.”¹⁹⁴

Många av EU:s kemikaliebeslut har delegerats till kommissionen, som fattar dem efter samråd med medlemsstaterna i kommittéer. Sverige har ofta bemannat sådana kommittéer med experter som haft hög kompetens, vilket har bidragit till framgångar. Bekämpningsmedel är ett sådant exempel.

Kommittéernas arbetssätt har stor betydelse. När det gäller Reach visade det sig att processerna för att få bort farliga ämnen blev mycket mödosamma, dels på grund av regler i förordningen, dels genom arbetssätt i Echa:s kommittéer. Den samhällsekonomiska kommittén under Reach anses ha utvecklat en metodik för att ta fram rekommendationer, som ibland står i vägen för begränsningar av miljö- och hälsoskäl, vilket har mött kritik.¹⁹⁵ Att förstå och påverka hur kommittéer kommer att arbeta tycks alltså vara en viktig del av framgångsrik nationell påverkan.

Bildandet av myndigheten Echa innebar alltså en stor förändring av EU:s kemikaliearbete. Echa har både rådgivande och beslutande funktioner. Medlemsstaterna nominerar representanter till kommittéer inom myndigheten, som ska agera i Echans intresse. Det har väckt diskussion och ibland kritik när sådana personer fört fram synpunkter som inte varit i linje med Sveriges uppfattning i andra sammanhang, även när de varit anställda i staten. Personer som nominerats av andra medlemsstater uppfattas ibland driva en tydligare nationell linje. Tre intervjupersoner med god insyn tar upp denna fråga.

Situationen är inte unik för kemikalieområdet. EU-myndigheter har en hybridkaraktär i sina relationer till övriga EU-institutioner och till medlemsstaterna, skriver Ellen Vos, professor i EU-rätt vid universitetet i Maastricht. De befinner sig mitt emellan kommissionen och medlemsstaterna trots sitt formella oberoende. Därmed fyller de en viktig överbryggande funktion, men situationen väcker också frågor om bland annat möjligheterna till ansvarsutkrävande.¹⁹⁶ Hybridkaraktären hos myndigheter som Echa kan

¹⁹⁴ Engström 2011, s. 32.

¹⁹⁵ Nyhetsartikel i Chemical Watch 27 juni 2018. <https://chemicalwatch.com/68094/germany-calls-for-revamp-of-socio-economic-analyses-of-authorisations>

¹⁹⁶ Vos 2018.

kräva något mindre ”lutherska” tolkningar av ”oberoende” från nationella prioriteringar, än vad som ibland kan ha varit fallet.

6.2 Framgångsfaktorer för påverkan

Kemikaliepolitiken ger exempel på många av de framgångsfaktorer för påverkan som tidigare forskning lyft fram, som vi sett i kapitel 5. Processen fram till Reach liksom andra reformer illustrerar även mer generella faktorer som beskrivits i tidigare statsvetenskaplig litteratur, bland annat betydelsen av agendasättande, av möjlighetsfönster och av tidigare beslut (stigberoende), liksom av politiskt ledarskap.¹⁹⁷

Forskare har i andra sammanhang varnat för brist på idéer och strategier för den svenska statsförvaltningens organisering och arbete i EU-frågorna.¹⁹⁸ Det finns även en bild av att statsförvaltningen blivit mer förvaltande och mindre proaktiv i EU-arbetet under senare år, jämfört med tiden strax efter inträdet i EU.¹⁹⁹ Kemikaliekontrollen framstår som ett undantag i dessa avseenden. Som framgår av kapitel 3 och 5 har svensk statsförvaltning spelat en aktiv roll i utformningen av EU-politiken inom området under i stort sett hela medlemskapet, utifrån långsiktiga strategier för påverkan. Kommissionens förslag till ny kemikaliestrategi är ett aktuellt exempel, där flera inslag har tydlig svensk prägel och en nationell expert från Kemikalieinspektionen deltog i arbetet med texten.

En av förklaringarna till den framgångsrika påverkan som tas upp i intervjuerna är att det funnits en tydligt uttryckt politisk vilja, vilket inte alltid varit fallet på andra sakområden. På miljöområdet har Sverige haft en tradition av att aktivt vara med och påverka på olika internationella arenor, skrev statsvetaren Göran Sundström i en studie av de första årens EU-arbete. Det gällde även i EU, där politikerna var mer engagerade och benägna att aktivt leda verksamheten än på andra områden. Göran Sundström fortsatte:

Den politiska ledningen har också ansträngt sig för att underlätta för tjänstemännen att driva miljöfrågorna i EU, och då inte bara när de har att reagera på de förslag som kommissionen lägger i rådet, utan här finns också mer långtgående ambitioner att ta egna initiativ gentemot kommissionen. Ett konkret exempel på sådan mer aktiv ledning är att det inom Miljödepartementet utarbetats olika skrifter med explicita mål och strategier för hur miljöpolitiken ska drivas gentemot EU.²⁰⁰

Samtidigt gäller det att omsätta politiska beslut om en mer ambitiös EU-lagstiftning, som Reach, i verkligheten. Det kräver delvis en annan typ av

¹⁹⁷ Se Engström (2020a) för en bredare diskussion om framgångsfaktorer i miljöpolitiken utifrån bland annat statsvetenskaplig teori som multiple streams framework och advocacy coalition framework, och teori kring politiskt ledarskap.

¹⁹⁸ Tallberg m.fl. 2010.

¹⁹⁹ Jacobsson & Sundström 2020.

²⁰⁰ Sundström 1999, s. 41.

expertis och ofta mer resurser än beslutsfattare räknat med. Frågorna tenderar att bli mindre politiska och mer tekniska och svårbegripliga. När det gäller både kemikalier inom Reach och annan ny lagstiftning som bekämpningsmedel har Kemikalieinspektionen fått extra resurser för att påverka tillämpningen, vilket haft stor betydelse.

Sverige var skickligt på att *sätta agendan* för ett nytt kemikalisystem, och på att ge det en inramning ("framing") som gynnade ambitiösa förslag.²⁰¹ Politiker och myndigheter kunde använda ett *möjlighetsfönster* med ett politiskt gynnsamt läge i EU och en bred insikt om att det tidigare systemet för existerande ämnen inte fungerade. Sverige hade goda *institutionella förutsättningar* genom bildandet av Kemikalieinspektionen 1986 och särskilda budgetanslag för pådrivande EU-arbete. Det finns även flera exempel på *ledarskap* som varit betydelsefullt, både politiskt (som Anna Lindh, Margot Wallström, Inger Schörling och Lena Ek) och i form av drivande generaldirektörer.²⁰² Slutligen har vetenskapligt stöd och ett starkt engagemang från både miljörelse och progressiva företag haft betydelse för framstegen.

Det har också funnits svagheter. Statsvetaren Matilda Broman menar i sin doktorsavhandling att Sverige var framgångsrikt med agendasättandet i den tidiga delen av processen som ledde till Reach, dels genom hur frågan presenterades ("framing"), dels genom expertkunskap baserad på den egna nationella lagstiftningen. Sverige använde ordförandeskapet 2001 proaktivt och hade goda kontakter i Europaparlamentet. Nationella idéer fördes vidare till EU-nivå. I nästa steg av processen, rådsförhandlingarna fram till överenskommelsen 2006, var Sverige mindre framgångsrikt, menar Matilda Broman. Margot Wallström var efter 2004 inte längre miljökommissionär och svenska förhandlare var inte lika ledande i rådsarbetets slutskede. Politisk splittring mellan svenska ledamöter i Europaparlamentet minskade också Sveriges inflytande. Under denna period var motståndarna till Reach mer framgångsrika än förespråkarna, till exempel genom att sätta en annan dagordning där oro för industrins konkurrenskraft fick större genomslag.

Matilda Broman tar även upp kritik mot den högsta politiska nivån i Sverige, som inte ansågs ha varit tillräckligt aktiv för att motverka andra regeringschefers agerande.²⁰³ Man kan notera att Gerhard Schröder och Tony Blair tillhörde samma europeiska socialdemokratiska parti som Göran Persson, liksom ledaren för socialistgruppen i Europaparlamentet, Martin Schulz. Denna kontaktväg tycks inte ha använts i någon större omfattning i Reach-diskussionerna.

²⁰¹ Broman 2008, s. 163.

²⁰² Påfallande många av de drivande personerna har varit kvinnor. Se Engström (2020a) s. 204ff om kvinnligt ledarskap i miljöpolitiken.

²⁰³ Broman 2008, s 168ff.

6.3 Om Sverige inte hade blivit EU-medlem

Det forskningsprojekt som Sieps bedriver om 25 års svenskt EU-medlemskap innefattar analyser av utvecklingen om Sverige hade valt att endast ingå i EES, alternativt helt hade ställt sig utanför. Det är som redan nämnts svårt att göra kvantitativa jämförelser mellan olika scenarier när det gäller den sammanlagda exponeringen för farliga ämnen, eftersom sådana data saknas. Följande analys grundar sig därför främst på intervjuer för denna studie, där flertalet personer fått frågan vad som hade hänt om folkomröstningen 1994 slutat i ett nej till medlemskap, eller om Sverige hade valt att helt stå utanför EU:s inre marknad och inte undertecknat EES-avtalet.

Kontrafaktiska analyser är ofta svåra. EU har förändrats väsentligt sedan 1995. Numera har unionen 27 medlemmar, nya fördrag, en gemensam valuta för flertalet medlemmar, med mera.

Ytterligare en faktor är förändringarna av den globala ekonomin med kraftigt ökad världshandel, komplexa gränsöverskridande värdekedjor och ekonomisk tillväxt i Asien, inte minst i Kina. Tekniska förändringar som internet och övriga delar av den digitala revolutionen påverkar också förutsättningarna för kemikaliepolitiken. Analyser av EU-medlemskapets effekter behöver ta hänsyn till denna bakgrund, liksom till mycket annat.

Hur hade Sveriges ekonomiska struktur sett ut i dag om vi hade stått helt utanför EU:s inre marknad? Skulle Lettland ha blivit medlem utan Sveriges agerande som EU-medlem? Vad hade annars hänt i Östersjöområdet? Hade EU haft en lika långtgående kemikalielagstiftning utan den påverkan Sverige haft och som vi beskrivit i kapitel 3?

Det är ändå värt att skissa på några möjliga skillnader i en situation där vi inte vore ett medlemsland.

När det gäller alternativet med endast EES-avtal är det naturligt att jämföra med Norge, som röstade nej till medlemskap 1994. Visserligen finns det skillnader mellan de två länderna, bland annat i ekonomisk struktur, men ambitionerna på kemikalieområdet är likartade (till skillnad från till exempel jordbruk där Norge och Sverige har olika förutsättningar och grundsyn).

EES-avtalet ger tillgång till EU:s inre marknad och vissa möjligheter till påverkan genom dialog, men inget formellt inflytande. Den norska kemikalielagstiftningen består i dag i huvudsak av EU-bestämmelser. Norges handlingsfrihet att införa nationella begränsningar har blivit mindre genom EES-avtalet, konstaterade en norsk offentlig utredning 2012 och tog kemikaliekraV på produkter som exempel:

Även om EES-reglerna på detta område i det stora hela har varit en förbättring för miljön, så kan EES-avtalet också innebära formella och reella begränsningar

för Norges möjligheter att reglera kemiska ämnen och produkter. Ett exempel från senare tid är förslaget från år 2008 om att införa ett nationellt förbud mot miljögifter i konsumentprodukter. Det mötte motstånd från Eftas övervakningsmyndighet (ESA) som menade att ett nationellt förbud skulle vara ett otillåtet handelshinder. ESA behandlar för närvarande ett reviderat norskt förslag från år 2010 som innebär ett väsentligt mer begränsat förbud.²⁰⁴

När det gäller Reach skriver de norska utredarna:

Som världens mest avancerade system för kontroll av kemikalier var REACH ett kraftigt lyft för kemikaliekontrollen i Europa och internationellt, något som också är i Norges intresse. Det framstår som osannolikt att Norge – om vi stått utanför EES-avtalet – i det långa loppet hade kunnat upprätthålla ett strängare nationellt system för kemikaliekontroll än Europa i övrigt.²⁰⁵

Möjligheten för Norge att ha en egen lagstiftning som går längre än EU:s skulle vara mycket begränsad, anser även en erfaren svensk expert. Ett av skälen är att stora tillverkare som Samsung eller Apple knappast skulle utforma sina produkter på ett särskilt sätt för en så liten marknad som Norge, eller för ett Sverige som inte var EU-medlem.

Utanför även EES

Att Sverige helt hade ställt sig utanför EU:s inre marknad och förblivit i den situationen fram till i dag hade haft stora ekonomiska konsekvenser, som ligger utanför denna studie att bedöma.

Det ligger närmast att jämföra med Schweiz och de pågående brexitförhandlingarna, men Schweiz har anpassat sig till stora delar av EU:s regelverk²⁰⁶ och även i förhandlingarna med Storbritannien är EU angeläget om att inre marknadsreglerna i stor utsträckning respekteras.

Debatten inför folkomröstningen fördes när EU hade tolv medlemsländer och alleuropeiskt miljösamarbete framstod som ett realistiskt alternativ för nejsidan. ”Det var ett annorlunda läge när EU hade tolv medlemmar”, säger den tidigare klimat- och miljöministern Åsa Romson som ändrat sin syn på Sveriges medlemskap sedan 1995. ”Sedan dess har EU-samarbetet förändrats i grunden, med nu 27 medlemmar.” Även den globala situationen har förändrats.

Hade Sverige kunnat komma lika långt eller längre i kemikaliekontrollen genom ett aktivt nationellt arbete och ambitiösa insatser globalt, exempelvis inom

²⁰⁴ NOU 2012:2, s. 582.

²⁰⁵ NOU 2012:2, s. 582.

²⁰⁶ Schweiziska regeringens hemsida. <https://www.anmeldestelle.admin.ch/chem/en/home/themen/recht-wegleitungen/chemikalienrecht/chemikalienverordnung.html>

OECD? Nej, svarar samtliga experter som tillfrågats. Återigen är mängden ämnen ett problem för ett land som Sverige. Att få fram tillräcklig kunskap kräver brett samarbete. Flera experter har också svårt att se hur ett enskilt land skulle kunna ha en helt egen kemikalierreglering utanför EU när handeln med varor är så global. Ett par av dem tror att det skulle kunna vara möjligt på enskilda punkter, men inte generellt. Möjligen skulle dagens trend mot gruppbedömningar av ämnen kunna göra det något lättare. Nationella förbud mot farliga ämnen skulle dock fortfarande vara svåra att övervaka, eftersom varuflödet över gränserna är stort.

Kunde OECD ha varit ett alternativ? Sverige var ju ledande i arbetet där före EU-medlemskapet. Bo Wahlström, som bland mycket annat varit ordförande i OECD:s kemikaliegrupp, svarar:

[...] sannolikt hade inte mycket av det vi uppnått med Reach gått att genomföra inom OECD, bl.a. på grund av konsensusprincipen, dvs. ett enskilt land kan stoppa det som alla andra vill genomföra. Jag tror dock att det globala märkningssystemet hade kommit till stånd ändå, därför att den internationella kemikalieindustrin var en av drivkrafterna för en harmonisering, och det fanns stora rationaliseringsvinster att göra för alla länder. Men det kunde ha blivit tamare som system om inte EU och Reach hade varit. När det gäller riskminimering och utpekande av ”solnedgångskemikalier” som jag gillar att kalla dem, hade vi kört fast i OECD på USA:s och Australiens motstånd. Även Kanada hade satt sig på tvären om det gällt metaller. Så ja, EU och Reach har ritat om kartan för kemikaliekontroll globalt.²⁰⁷

EU:s kemikalielagstiftning har omfattande brister, som bland annat professor Annika Nilsson påpekat²⁰⁸ och kommissionen beskriver i förslaget till ny kemikaliestrategi. Den begränsar hur långt medlemsstaterna kan gå och kan i vissa fall ha försvagat svensk lagstiftning. Trots detta har det inte gått att identifiera någon stat utanför EU/EES som har en mer långtgående kemikaliepolitik än Sverige har i dag. Frågan har ställts till flera svenska och internationella experter.

En ytterligare aspekt av EU-medlemskapet är att regelverket garanterar en viss skyddsnivå. En eventuell framtida politisk majoritet som vill sänka ambitionsnivåerna för kemikaliepolitiken kan inte strunta i exempelvis begränsningarna inom Reach för farliga ämnen. Samma sak gäller i princip inom EES för de regler som en stat accepterat som del av avtalet. (Däremot kan tillsynen av att reglerna följs variera i ambition mellan medlemsstaterna.)

Annorlunda förhåller det sig för den stat som väljer att stå utanför regelverket för den inre marknaden. Men även denna större juridiska frihet kan ha politiska begränsningar. Förhandlingarna om Storbritanniens framtida förhållande

²⁰⁷ Mejl från Bo Wahlström till författaren 20 augusti 2020.

²⁰⁸ Ebbesson & Langlet 2010, s. 104–105.

till EU illustrerar att en stat inte konfliktfritt kan låta bli att följa exempelvis miljöreglerna om den vill ha en nära ekonomisk relation. EU-sidan kräver att Storbritannien lovar att inte sänka sina krav. Även från industrins sida finns starka önskemål om att briterna behåller ett system som är konformt med Reach.

6.4 Nya förutsättningar

Förutsättningarna för miljöpolitik i allmänhet har ändrats radikalt sedan 1995. Världsekonomin har globaliserats och länder i Asien – särskilt Kina – svarar för en större andel av produktion och konsumtion. Vart tredje jobb i privata företag i Sverige finns numera i företag som är integrerade i globala värdekedjor. Kapital rör sig enklare över nationsgränser och den finansiella sektorn har fått en starkare ställning i ekonomin. Klimatfrågan dominerar miljödebatten. Visserligen finns det likheter, som att svensk ekonomi är starkt beroende av export till de länder som ingår i EU/EES, men lärdomar från 25 års EU-medlemskap behöver ta hänsyn till de stora skillnaderna mot 1995.²⁰⁹

På kemikalieområdet handlar det inte minst om den kraftiga ökningen av global handel, om mer komplexa leverantörskedjor, ökad konsumtion och en annan produktmix (till exempel mer hushållselektronik) samt digitalisering, som bland mycket annat möjliggjort direktimport via internet. Miljömålsberedningen konstaterade 2012: ”Produktutvecklingen sker i en mycket snabbare takt än lagstiftningen utvecklas samtidigt som importen av varor från länder med dålig eller ingen kemikaliekontroll ökar snabbt.”²¹⁰

Debatten inför EU-medlemskapet handlade i hög grad om förhållandet mellan den svenska och den europeiska nivån. Sådana frågor är fortfarande aktuella, men i dag finns en liknande situation i relationen mellan regler inom EU och situationen globalt.²¹¹

Kemikalieinspektionen skrev i en rapport 2020:

Nya utmaningar har tillkommit under senare år, så som en kraftigt ökad och globaliserad konsumtion och produktion av varor och kemikalier samt nya vetenskapliga rön som förstärkt problembilden för hälsa och miljö. Detta ökar behovet av insatser på flera områden, bland annat internationella åtgärder och styrmedel. Det finns även behov av att stärka initiativ för substitution och innovation för att fasa ut särskilt farliga ämnen. Det blir också allt tydligare att ytterligare insatser behövs som kan minska exponeringen för farliga ämnen i livsmedel.²¹²

²⁰⁹ Engström 2020a, s. 261ff.

²¹⁰ SOU 2012:38, s. 75.

²¹¹ Engström 2020a, s. 304ff.

²¹² Kemikalieinspektionen 2020.

Textilier är ett exempel: ”I ett samhälle där välståndet utvecklas ökar även efterfrågan och omsättning på både kemikalier och varor. Detta driver sammantaget på kemikalieproduktionen. Till exempel har den globala textilsektorn dubblerats de senaste 15 åren och försäljningsvärdet av kläder och skor förväntas öka med 30 procent mellan år 2017 och 2030.”²¹³

Resurseffektivitet och kretslopp har fått en större roll i miljödebatten. Samtidigt har frågor om kemikalier i sammansatta varor och i avfall blivit mer angelägna när punktutsläpp minskade men diffus spridning ökat. Detta har bidragit till nya initiativ i EU:s kemikaliarbete under 2010-talet som en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp och särskilda åtgärder för varugrupper som textilier.

Däremot har ambitioner om bättre information till konsumenterna om innehållet i varor (”produktpass” med mera) ännu inte förverkligats. ”Transparensfrågan är den svåraste och den kom vi inte så långt med”, säger Åsa Romson och förklarar: ”rätten till miljöinformation och att tillgängliggöra den.” Det har varit ett effektivt styrmedel på andra områden, konstaterar den tidigare klimat- och miljöministern. ”Så tvingar man fram information om innehåll till forskare, miljöorganisationer och inköpare.”

”Det största hindret är att industrin inte vill tala om farliga ämnen i varor”, säger den tidigare generaldirektören Ethel Forsberg, och fortsätter: ”Då är det viktigt att det finns ett tryck från konsumenterna, vi går inte med på att föras bakom ljuset hela tiden. Så att det finns en efterfrågan på åtgärder som politiker kan luta sig mot.”

Plast har hamnat mer i centrum både på grund av föroreningar av världshaven och i samband med tankar på ökad återvinning. Kommissionen har presenterat en strategi om plast i en cirkulär ekonomi²¹⁴ och Echa arbetar med begränsningar av mikroplaster.²¹⁵ Bristen på tillgång till information om kemiska ämnen i plaster debatteras också.²¹⁶

Hållbarhetsfrågor har fått en mer framträdande roll i styrelserummen och investerare är mer intresserade av företags miljöagerande än tidigare. Kunskapen om farliga ämnen har ökat inom särskilt den kemiproducerande industrin. Samarbetet mellan Echa och näringslivet har utvecklats även om fortfarande mycket återstår när det gäller kvaliteten på det underlag som företagen lämnar in. Det finns samtidigt motsättningar när det gäller utvecklingen och tillämpningen av EU:s kemikalierregler mellan olika delar av näringslivet liksom med andra samhällsintressen.

²¹³ Kemikalieinspektionen 2020.

²¹⁴ Europeiska kommissionen 2018d.

²¹⁵ Echas hemsida. <https://echa.europa.eu/sv/hot-topics/microplastics>

²¹⁶ Forsberg 2014.

EU har vuxit från tolv medlemmar när Sverige förhandlade om medlemskap till 27 medlemmar när denna rapport skrivs. Utvidgningen påverkar rådsarbetet. Framför allt går förhandlingarna till på ett annat sätt. Med 15 medlemsländer var det lättare att prata i korridorerna. Nu händer det inte så mycket i sak vid sittande bord. Istället ringer departementstjänstemännen runt inför rådsmötena. Kraven på förarbete har därför ökat.

6.5 Många utmaningar kvar

Även om det har skett framsteg i kemikaliearbetet återstår mycket för att nå miljömålet Giftfri miljö. Det konstaterade Kemikalieinspektionen i en rapport till regeringen 2020 med förslag till nya etappmål för 2030. Produktionen och konsumtionen av kemikalier ökar snabbt i takt, noterade myndigheten och hänvisade till bedömningar om att den globala kemikalieindustrins försäljning kan fördubblas till 2030 jämfört med 2017. Cirka 14 500 av de registrerade ämnena i EU är klassificerade som farliga för hälsan eller miljön, skrev man och fortsatte:

Kemikalieinspektionen uppskattar att åtminstone 1 500 av de registrerade ämnena kan ha egenskaper som gör att de inom EU anses vara särskilt farliga för människors hälsa och miljön. Uppskattningen visar på storleksordningen mellan antalet ämnen. Sannolikt finns dock fler särskilt farliga ämnen bland de registrerade ämnena där det inte finns tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning.

Det totala antalet särskilt farliga ämnen i samhället är betydligt fler, påpekade myndigheten:

Dels saknas särskilt farliga ämnen som tillverkas och används i låga volymer och därför inte behöver registreras inom EU, exempelvis många PFAS-ämnena och dels saknas särskilt farliga ämnen som används i produktion utanför EU och som kan finnas i importerade varor.²¹⁷

Kemikalieinspektionen föreslog nya etappmål med insatser inom tre huvudområden:

- Användningen av särskilt farliga ämnen upphör
- Giftfria varor för en cirkulär ekonomi
- Den samlade exponeringen för farliga ämnen minskar

En detaljerad genomgång av sakfrågor inför framtiden ryms inte inom denna rapport. Kemikalieinspektionens rapport och regeringens synpunkter på EU:s kemikaliestrategi ger en bild av nuvarande svenska prioriteringar. Ledande forskare, näringsliv och miljöorganisationer har förslag. Däremot kan denna rapport förhoppningsvis ge vissa lärdomar om tidigare framgångsfaktorer för att uppnå de svenska målen för EU-arbetet.

²¹⁷ Kemikalieinspektionen 2020.

7 Lärdomar för framtiden

Regering och riksdag uttalade tidigt mål för EU-arbetet när det gällde kontroll av farliga kemikalier. På flera områden har ambitionerna uppnåtts. EU har utvecklat sitt riskreduktionsarbete och tagit fram en övergripande kemikaliepolicy främst genom Reach. Företagen har fått ett större ansvar för att ta fram information. Försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen har fått en starkare ställning, både genom lagstiftning och genom EU-domstolens praxis. Sverige behövde inte sänka sina tidigare krav på något signifikant sätt.

Däremot har det varit trögare att förbjuda farliga ämnen utifrån deras inneboende egenskaper än vad svenska beslutsfattare hade hoppats,²¹⁸ och svårt att uppnå målet om en kraftig minskning av bekämpningsmedel inom unionen. I den senare frågan uppfattas Sverige också som mindre pådrivande numera. Det är generellt sett långt kvar till det svenska miljömålet Giftfri miljö.

Sammantaget är det ändå rimligt att instämna i det flera utländska intervjupersoner säger, att Sverige har haft ett större inflytande i EU än vad vårt lands storlek skulle antyda. Sverige har ”punched above its weight”. Denna slutsats är i linje med tidigare forskning.²¹⁹ Några av skälen tycks vara en tydlig politisk vilja, resurser till pådrivande arbete, en skicklig förvaltning och ett starkt vetenskapligt stöd.

7.1 Ett ännu mer effektivt kemikaliearbete i EU

För att fortsatt kunna ha inflytande är det viktigt att vårda framgångsfaktorerna. Det gäller exempelvis att fastställa etappmål för att nå miljömålet Giftfri miljö som ger kontinuitet åt arbetet, att bygga allianser med fler medlemsstater inte minst i Central- och Östeuropa, att sända nationella experter till kommissionen och att avsätta tillräckliga ekonomiska resurser till pådrivande arbete.

Kommissionens nya kemikaliestrategi i oktober 2020 innehåller många av de frågor som Sverige prioriterat. Detta skapar ett möjlighetsfönster som behöver tas tillvara genom snabb uppföljning med konkreta inspel och annat stöd till kommissionen i dess fortsatta arbete. Det är också centralt att säkerställa en god finansiering av Echa i framtiden. Parallellt är det viktigt att fortsätta bygga allianser med andra medlemsstater, inte bara med de som redan agerar för skärpningar utan också med regeringar i Central- och Östeuropa som hittills inte

²¹⁸ ”Det var en jättestor förändring”, konstaterar Nina Cromnier, tidigare generaldirektör på Kemikalieinspektionen om tillståndskrav i Reach utifrån inneboende egenskaper, och fortsätter: ”Motståndet mot det har fortsatt vid tillämpningen i kommittéerna under ett antal år.”

²¹⁹ Se avsnitt 5.2.

varit på denna linje. Här kan stöd till kapacitetsuppbyggnad i länder med svag kemikalieförvaltning vara ett viktigt inslag.

Produktions- och konsumtionsmönster för kemikalier har förändrats sedan 1995, liksom världshandeln. Sverige är redan ett land som agerar både inom EU och globalt. Detta ter sig ännu viktigare framöver, inte minst i relationer till länder som Kina, Indien och USA med stor kemikalieproduktion. Sverige behöver också bygga starkare allianser med likasinnade länder och delstater i andra världsdelar. Sådant bilateralt samarbete behöver förstärkas väsentligt.

Näringslivsaspekter är viktiga, att visa fördelar med kemikaliekontroll. Den stora mängden data som nu samlats in tillsammans med digitaliseringen ger nya möjligheter. Samarbete med ambitiösa företag som Ikea och H&M kan vara nyttiga för att övertyga andra länder.

EU utvecklar för närvarande en ny industripolitik och stora statliga investeringar görs i grön återhämtning efter pandemin. Kommissionen lyfter fram hur omställningen till kemikalier som är utformade för att vara säkra och ekologiskt hållbara kan bli en konkurrensfördel för europeisk industri ("safe and sustainable by design").²²⁰ För att mer aktivt kunna delta i denna diskussion kan samarbetet behöva stärkas mellan Miljödepartementet, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket respektive Näringsdepartementet och dess myndigheter.²²¹

Kopplingen mellan kemikalieregler och arbetsmiljö har historiskt varit stark, och till exempel Reach har stor betydelse för att minska risker på arbetsplatser. Men institutionellt beskrivs avståndet som rätt stort i EU-arbetet, såväl i Bryssel som i Stockholm. En intervjuperson uppger exempelvis att generaldirektoratet för sysselsättning höll en relativt låg profil i kommissionens interna förhandlingar om den nya kemikaliestrategin, trots att innehållet har stor betydelse för arbetsmiljön. För att få brett stöd för EU-reformer till exempel hos fackförbund kan det vara värdefullt med ett närmare samarbete. Europafacket (Etuc) stödde exempelvis ett ambitiöst Reach men kritiserade kommissionens nya kemikaliestrategi för att inte lyfta fram arbetsmiljön tillräckligt.

Nära samarbete mellan Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen lyfts fram som en framgångsfaktor av flera intervjupersoner. Kommissionens förslag till ny kemikaliestrategi ses som en betydande svensk framgång där goda kontakter mellan departement och myndighet varit en nyckelfaktor. En intervjuperson menar dock att Miljödepartementets tjänstemannaorganisation inom området behöver stärkas, även om det finns duktiga personer där. Generellt har forskare

²²⁰ Europeiska kommissionen 2020, s. 4.

²²¹ Engström 2020b.

beskrivit det svenska Regeringskansliet som alltför litet för tillräcklig strategisk analys och påverkan inom EU.²²²

Kemikalieinspektionen har enligt många intervjupersoner haft en avgörande roll för framstegen i EU-arbetet. Att myndigheten kan fortsätta vara en motor i det svenska arbetet inom EU ter sig centralt. Det handlar om politiska mandat och ekonomiska resurser, men även om det egna arbetssättet som myndighetsledningen behöver vårda. Naturvårdsverket har också en viktig roll.

Kemikalieinspektionens institutionella kultur har haft betydelse för framgångarna. Ord som ”pionjäranda”, ”pådrivande”, ”hög kunskapsnivå” och ”uthållighet” används av både svenska och internationella bedömare. Men det finns också en viss oro för att kulturen inte är given i framtiden, och en uppfattning att ledningen kontinuerligt behöver uppmuntra strategiskt pådrivande arbete. En större basfinansiering av verksamheten från regeringens sida skulle underlätta långsiktigheten.

Sverige anses ha ett ambitiöst tillsynsarbete jämfört med andra EU-länder, såväl på statlig som på kommunal nivå. Erfarenheterna från detta kan användas ännu mera aktivt i arbetet med att påverka EU:s kemikaliepolitik samtidigt som mer behöver göras för bättre samarbete om tillsyn inom EU.

Riskbedömningar skiljer sig ibland åt mellan olika politikområden (livsmedel, kemikaliekontroll med mera), trots att det gäller samma kemiska ämnen. Kommissionen föreslår i sin nya kemikaliestrategi en koordinering under rubriken ”One substance, one assessment”. Det finns vissa farhågor att detta kan innebära en sänkt skyddsnivå inom kemikaliepolitiken, vilket kan kräva särskild uppmärksamhet om Sverige vill undvika en sådan utveckling.

Den framtida politiska inriktningen på kemikaliearbetet kan förändras. Riksdagens beslut sommaren 2020 att vattna ur tidigare beslut om att minska användningen av bekämpningsmedel är ett exempel på det. Vad inriktningen på kemikaliekontrollen blir efter kommande val är oklart. Så är det givetvis i en demokrati. Det är ändå värt att notera det starka ”varumärke” på kemikalieområdet som Sverige har byggt upp under 25 års medlemskap, som är en del av vårt lands allmänna profil inom EU. Sådant tar tid, och snabba politiska omsvingningar får effekter på bilden av Sverige i övriga EU.

7.2 Miljöarbetet i EU kan bli bättre

Sverige har kunnat påverka EU:s miljöpolitik även på andra områden. Det finns ändå lärdomar att dra från framgångsfaktorerna inom kemikalieområdet för annat miljöarbete.

²²² Se till exempel Molander m.fl. 2002.

Ett av dem är kopplingen mellan etappmålen i miljömålssystemet och vad som ska åstadkommas inom EU. Detta är inte lika tydligt för flertalet andra miljömål som för målet Giftfri miljö.

En annan lärdom är betydelsen av institutionell kultur där strategiskt pådrivande arbete inom EU är centralt. Här kan andra miljömyndigheter lära från kontrollen av farliga kemikalier.

Stöd från den högsta politiska nivån är många gånger avgörande för miljöframgångar. Svenska statsministrar har ofta haft en hög profil i miljöfrågor, men det utspel som stats- och regeringscheferna Tony Blair, Jacques Chirac och Gerhard Schröder gjorde för att försvaga Reach möttes såvitt känt inte av ett kraftfullt motagerande på samma politiska nivå. Det är osäkert vilken effekt det kunde ha haft eftersom starka krafter var i rörelse, men det kan vara nyttigt att minnas hur en fråga hos miljöministrarna flyttades upp till högsta nivån och hur ansvaret på kort varsel lades i ett annat ministerråd.

Stora miljöreformer inom EU tar tid och energi. Det är lätt att politiker, myndigheter och ideella organisationer andas ut och delvis vänder blickarna åt andra håll när en lagstiftning som Reach äntligen är beslutad. Dessutom fick klimatfrågan ökad uppmärksamhet och pengar från ungefär samma tidpunkt. Men mycket avgörs i genomförandeskedet på EU-nivå, i kommittéer, genom utnämningar av nyckelpersoner, arbetsprinciper, med mera. Kemiindustrin var mycket aktiv i detta skede. Liksom när det gäller reformen av fiskepolitiken²²³ finns det en risk att miljöambitioner går förlorade när strålkastarljuset inte längre är starkt.

Kemikalierna är ett av flera miljöexempel på att mycket av den avgörande utvecklingen numera sker i Asien, särskilt i Kina. För att åstadkomma resultat behövs större resurser till bilateralt samarbete med dessa länder generellt inom miljöområdet, exempelvis genom förstärkningar inom Regeringskansliet och ökade sådana anslag till myndigheterna.²²⁴

7.3 Lärdomar för Sveriges EU-arbete generellt

Kemikalieområdet är som vi sett ett tydligt exempel på europeisering av statens arbetssätt. En liknande utveckling finns inom andra politikområden. Det kan finnas skäl att lära av framgångsfaktorerna för påverkan mer generellt i det svenska statliga EU-arbetet.

Ett sådant inslag är det långsiktiga och strategiska tänkande som har legat bakom flera initiativ på kemikalieområdet. Det handlar ofta om att kunna identifiera och utnyttja möjlighetsfönster som är öppna under en begränsad tid. Då behövs

²²³ Engström 2020a, s. 219.

²²⁴ Engström 2020a, s. 304f.

bra underlag att spela in, vilket kan ta tid att få fram. Det är nödvändigt med ett långsiktigt arbete, att ligga steget före och agera istället för att reagera på andras initiativ.

Kemikaliearbetet kan även ge inspiration när det gäller de juridiska strider som Sverige väljer att ta inom unionen, och hur framgångsrika sådana processer kan flytta Europapolitiken framåt.

Andra lärdomar för större inflytande i EU kan vara att avsätta tillräckliga resurser och politiskt kapital för pådrivande EU-arbete inom områden där Sverige vill se en förändring. Statens samarbete med ideella organisationer har varit framgångsrikt inom miljöområdet och kan inspirera andra politikområden. Det gäller både Internationella kemikaliesekretariatet (ChemSec) och Internationella försurningssekretariatet.²²⁵

Nyttan av tidig och bred förankring av de svenska positionerna är en annan lärdom. Här vittnar flera intervjupersoner om betydelsen av miljömålet Giftfri miljö med etappmål om vad som ska åstadkommas inom EU, som haft bred förankring i riksdagen. Att riksdagen redan 1995 ställde sig bakom regeringens linje om miljöarbetet i EU var också viktigt.

Andra aspekter är vikten av strategisk inriktning när det gäller deltagande i EU-kommittéer och i synen på EU-myndigheters funktionssätt. Kontakterna med Europaparlamentariker är viktiga även om det också kan finnas en känslighet att gå för långt i förhållande till rådets gemensamma ståndpunkter. Ytterligare en iakttagelse är att trilogerna där rådsordförande, parlamentsdelegation och kommissionen försöker finna kompromisser är avgörande tillfällen i lagstiftningsprocesserna.

EU-myndigheten Echa spelar stor roll för kemikaliearbetet och dess bildande beskrivs av flera intervjupersoner som ett av de stora resultaten av Reach-förhandlingen. Det kan vara bra att ha med sig i mer horisontella studier av EU-myndigheternas roll i den europeiska integrationen och i svenska strategier på andra politikområden inom unionen.

Kritiken av bristande efterlevnad av Reach kan ge lärdomar vad gäller relationen mellan EU-regler och företag. Industrin fick ett stort ansvar för att ta fram riskbedömningar, men kompromissen blev att de skulle få "självanpassa sig" utan närmare daglig kontroll. Lagstiftningen saknar hårda sanktionsmöjligheter för de företag som inte skötte sig, vilket i efterhand betraktas som en svaghet.

Rekryteringen av svenskar till nyckelpositioner i EU-institutionerna ökade möjligheterna att påverka kemikaliereglerna. Tidigare studier av Sveriges roll i

²²⁵ Engström 2020a, s. 92.

EU har lyft fram vikten av strategiskt arbete med rekrytering,²²⁶ vilket även i denna studie framstår som angeläget.

Nationella experter har varit ett annat viktigt medel för påverkan inom kemikaliepolitiken. Sieps har tagit upp frågan tidigare.²²⁷ Förutom att rekrytera sådana experter och få in dem i främst kommissionen är det också viktigt att experttjänstgöring ses som en merit i tjänstemännens fortsatta karriär.

Nordiskt samarbete har haft stor betydelse för framsteg i EU:s kemikaliearbete. Det kan ge lärdomar för andra politikområden där samarbetet inte varit lika konkret och målinriktat.

Betydelsen av EU-ordförandeskap framgår tydligt till exempel genom de svenska insatserna 2001 för att flytta positioner framåt i den process som ledde till Reach-lagen, bland annat genom rådsslutsatser om kommissionens vitbok. Det kan ge inspiration till förberedelserna inför nästa svenska ordförandeskap 2023, som kan bli en viktig tidpunkt i genomförandet av kommissionens nya kemikaliestrategi.

²²⁶ Till exempel Rolf Gustavsson i Statskontoret 2016.

²²⁷ Sieps 2017.

Referenser

Intervjuer

Rolf Annerberg, tidigare kabinettschef åt Margot Wallström i Europeiska kommissionen, m.m. (intervjuad 2014).

Klaus Berend, chef för enheten för bekämpningsmedel, GD SANTE, Europeiska kommissionen.

Peter Bergkvist, strategisk rådgivare på Kemikalieinspektionen.

Per Bergman, tidigare chefsjurist på Kemikalieinspektionen och miljøråd i Bryssel.

Vibeke Bernson, tidigare avdelningsdirektör på Kemikalieinspektionen.

Mona Blomdin Persson, avdelningschef på Kemikalieinspektionen.

Urban Boije af Gennäs, Kemikalieinspektionen, tidigare på Miljödepartementet och nationell expert i Europeiska kommissionen.

Anne-Sofie Bäckar, verksamhetschef på Internationella kemikaliesekretariatet, ChemSec.

Nina Cromnier, tidigare generaldirektör på Kemikalieinspektionen och departementsråd på Miljödepartementet.

Jack De Bruijn, avdelningschef på Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa.

Lena Ek, tidigare miljöminister och Europaparlamentariker, ordförande Södra.

Anders Emmerman, tidigare expert på Jordbruksverket.

Anders Flanking, landshövding och tidigare statssekreterare.

Ethel Forsberg, tidigare generaldirektör på Kemikalieinspektionen och miljöansvarig på KF.

Jan Hammar, tidigare avdelningschef och ställföreträdande generaldirektör på Kemikalieinspektionen.

Björn Hansen, generaldirektör för Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa, tidigare på kommissionen och European Chemicals Bureau.

Sven Ove Hansson, professor vid KTH, tidigare bland annat huvudsekreterare för Kemikommisionen.

Annika Helker Lundström, styrelseordförande IVL och Återvinningsindustrierna, tidigare bland annat på Miljödepartementet (intervjuad 2018).

Per Hilmersson, biträdande generalsekreterare för Europeiska fackliga samorganisationen, EFS.

Magnus Huss, förbundsdirektör Innovations- och kemiindustrierna, IKEM.

Thomas Jakl, biträdande generaldirektör på Österrikes miljödepartement, ansvarig för kemikaliefrågor.

Olof Johansson, tidigare miljöminister (intervjuad 2014).

Mikael Karlsson, docent vid KTH, tidigare ordförande för Naturskyddsföreningen och European Environmental Bureau (EEB).

Martin Kayser, Senior Vice President of Product Safety, kemiföretaget BASF.

Jörg Lebsanft, enhetschef på Tysklands miljödepartement.
 Christina Lindbäck, tidigare hållbarhetschef på NCC, m.m.
 Nils-Gunnar Lindkvist, tidigare chefschef och biträdande generaldirektör på Kemikalieinspektionen.
 Katarina Maaskant, managing director på Teneo, tidigare på Ikea, m.m.
 Måns Lönnroth, tidigare statssekreterare på Miljödepartementet, m.m.
 Ulf Lönnqvist, tidigare statsråd och riksdagsledamot (intervjuad 2014).
 Judith Melin, tidigare departementsråd på Miljödepartementet, m.m. (intervjuad 2019).
 Ann-Louise Månsson, ministerråd vid Sveriges FN-delegation, tidigare bland annat miljøråd i Bryssel under Reach-förhandlingen.
 Kerstin Niblaeus, tidigare generaldirektör för Kemikalieinspektionen, m.m.
 Åsa Romson, forskare på IVL, tidigare klimat- och miljöminister.
 Christina Rudén, professor i regulatorisk toxicologi vid Stockholms universitet.
 Eva Sandberg, tidigare på Miljödepartementet och Kemikalieinspektionen (intervjuad via mejl 2018).
 Peter Smith, tidigare Executive Director Product Stewardship på de europeiska kemikalieföretagens organisation Cefic.
 Lena Sommestad, tidigare miljöminister (intervjuad 2019).
 Henrik Søren Larsen, chef för kemikaliefrågor på det danska Miljödepartementet.
 Anders Turesson, ämnesråd på Miljödepartementet (intervjuad 2019).
 Monica Törnlund, ämnesråd på Miljödepartementet.
 Timo Unger, miljöchef Hyundai Motor Europe, ordförande för den europeiska bilindustriföreningen ACEA:s Reachgrupp och global kontaktpunkt för bilindustrin i kemikaliefrågor.
 Bo Wahlström, tidigare direktör på Kemikalieinspektionen.
 Margot Wallström, tidigare ledamot av kommissionen, utrikesminister, m.m.
 Michael Warhurst, vd ChemTrust, tidigare Jordens Vänner och WWF.
 Erik Westin, avdelningsdirektör på Naturvårdsverket.
 Åsa Westlund, riksdagsledamot och tidigare ledamot av Europaparlamentet.
 Per Ångquist, generaldirektör för Kemikalieinspektionen och tidigare statssekreterare.

Intervjuerna har ägt rum juni–oktober 2020 om inte annat anges. Några frågor har funnits med i de allra flesta samtalen:

- Hur har Sveriges kemikaliepolitik påverkats av EU-medlemskapet?
- Vad har Sverige betytt för EU:s kemikaliearbete?
- Vilka har varit framgångsfaktorerna för påverkan?
- Vad har det funnits för hinder och svagheter?
- Vilka är lärdomarna för framtidens EU-arbete?

Det har också funnits individuellt anpassade frågor utifrån personernas bakgrund, samt följdfrågor till intervjusvar.

De äldre intervjuerna utfördes utifrån ett mer generellt frågebatteri som dock hade liknande fokus vad gäller beslutsprocesser om miljöfrågor inklusive kemikalier.

Litteratur

- Annerberg, Rolf. 2006. *Vägen fram till REACH*. Föredrag.
- Bergman, Per. 2014. Regler om kemikalier i kretsloppet för varor – en juridisk analys. PM, Kemikalieinspektionen.
- Bergman, Per. 2017. *The concept of use in the authorisation process in REACH*. PM, Kemikalieinspektionen.
- Bernes, Claes & Lundgren, Lars J. 2009. *Bruk och missbruk av naturens resurser. En svensk miljöhistoria*. Monitor 21. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bernson, Vibeke. 1996. *EU's miljöministrar enades om en gemensam ståndpunkt till biociddirektivet mitt i natten (klockan 02.46) onsdagen den 26 juni*. Snabbkem interninfo 28 juni 1996.
- Bogojević, Sanja. 2017. Judicial dialogue unpacked: Twenty years of preliminary references on environmental matters initiated by the Swedish judiciary. *Journal of Environmental Law*, 2017, 263–283.
- Bradford, Anu. 2020. *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- Broman, Matilda. 2008. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities. Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. Doktorsavhandling vid Institutionen för statskunskap, Lunds universitet.
- Bucht, Bengt. 1993. ”Kemikaliekontroll”, i Lidmark, Ann-Marie (red.) *Sverige och den europeiska miljöpolitiken*. Solna: Naturvårdsverket.
- Börjeson, Natasja, Gilek, Michael & Karlsson, Mikael. 2015. Knowledge challenges for responsible supply chain management of chemicals in textiles – as experienced by procuring organisations. *Journal of Cleaner Production*, 107, 130–136.
- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Center for International Environmental Law (CIEL). 2013. *Driving Innovation. How stronger laws help bring safer chemicals to market*.
- Chemsec. 2004. *Cry wolf – predicted costs by industry in the face of new regulations*.
- Colborn, Theo, Dumanoski, Dianne & Peterson Myers, John. 1996. *Our stolen future*. New York: Plume.
- Darpö, Jan. 2019. *Ömsesidig glädje och nytta? Sverige och EU på miljörättens område*. Stockholm: Steps.
- Dwyer, Stephen. 1994. EC Directive 91/173 Pertaining to Dangerous Substances: When May a Member State Impose Environmental Restrictions Which are Stricter Than Those Mandated by the European Community. *Boston College International and Comparative Law Review*. Vol. 17 Issue 1.

- Ebbesson, Jonas & Langlet, David (red.) 2010. *Koll på kemikalier? Rättsliga förändringar, möjligheter och begränsningar*. Uppsala: Iustus förlag.
- EEA. 2013. *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*. EEA Report No 1/2013. European Environment Agency, Copenhagen.
- Engström, Mats. 2006. *Maktkamp Europa*. Stockholm: Atlas förlag.
- Engström, Mats. 2011. *Anna Lindh och det nya Europa*. Stockholm: Premiss förlag.
- Engström, Mats. 2020a. *Miljöframgångar – från freonförbud till klimatlag*. Stockholm: Fri Tanke förlag.
- Engström, Mats. 2020b. *Green paths through a pandemic*. Stockholm: Sieps.
- Eriksen, Henrik Hallgrim & Perez, Franz Xaver. 2014. The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem. *RECIEL*, 23(2).
- Eriksson, Johan, Karlsson, Mikael & Reuter, Marta. 2010. Technocracy, Politicization, and Noninvolvement: Politics of Expertise in the European Regulation of Chemicals. *Review of Policy Research*, Volume 27, No. 2.
- Europeiska kommissionen. 2001. *Communication on the sixth environment action programme of the European Community. Environment 2010: Our future, Our choice*. COM(2001) 31 final.
- Europeiska kommissionen. 2018a. *Communication on the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation*. COM(2018) 32 final.
- Europeiska kommissionen. 2018b. *Commission General Report on the operation of REACH and review of certain elements. Conclusions and Actions*. COM(2018)116 final.
- Europeiska kommissionen. 2018c. *Towards a comprehensive European Union framework on endocrine disruptors*. COM/2018/734 final.
- Europeiska kommissionen. 2018d. *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*. COM/2018/028 final.
- Europeiska kommissionen. 2020a. *A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe*. COM(2020) 98 final.
- Europeiska kommissionen. 2020b. *Chemicals Strategy for Sustainability. Towards a Toxic-Free Environment*. COM(2020) 667 final.
- Forsberg, Ethel. 2014. *Makt, plast, gift & våra barn*. Stockholm: Sarstad Press.
- Gilek, Michael m.fl. 2015. "Science and Policy in the Governance of Europe's Marine Environment: The Impact of Europeanization, Regionalization, and the Ecosystem Approach to Management", i Gilek, Michael & Kern, Kristine (red.) *Governing Europe's Marine Environment: Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?* Farnham: Ashgate.
- Graziano, Paolo & Vink, Maarten P. (red) 2007. *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Haigh, Nigel. 2016. *EU environmental policy*. Abingdon: Routledge.

- Haikola, Simon. 2012. *Bortom kontroll? Den svenska kemikalieövervakningens logik*. Doktorsavhandling Linköpings universitet. Linköping Studies in Arts and Science No. 568.
- Honkonen, Tuula & Khan, Sabaa A. 2017. Chemicals and waste governance beyond 2020. Exploring pathways for a coherent global regime. *TemaNord* 2017:502.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran. 2006. *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Stockholm: Liber.
- Jacobsson Bengt & Sundström, Göran. 2020. *Tjugofem år av gemenskap. Statsförvaltningen och Europeiska unionen*, 2020:3. Stockholm: Seps.
- Jänicke, Martin. 2008. *Megatrend Umweltinnovation. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat*. München: Oekom Verlag.
- Karlsson, Mikael. 2006. The Precautionary Principle, Swedish Chemicals Policy and Sustainable Development. *Journal of Risk Research*, vol. 9, no. 4, s. 337–360.
- Karlsson, Mikael. 2010. "The Precautionary Principle in EU and U.S. Chemicals Policy: A Comparison of Industrial Chemicals Legislation", i Eriksson, Johan m.fl. (red.) *Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges*. Dordrecht: Springer.
- Karlsson, Mikael. 2015. TTIP and the environment: The case of chemicals policy. *Global Affairs* 1(1), 21–31.
- Karlsson, Mikael & Gilek, Michael. 2016. "Chemicals Governance in the Baltic Sea Region: a study of three generations of hazardous substances", i Gilek, Michael m.fl. (red.) *Environmental Governance of the Baltic Sea*. Dordrecht: Springer.
- Karlsson, Mikael & Börjeson, Natasja. 2019. Reaching for Green Chemistry. *Nordic Environmental Law Journal* 2, 75–89.
- Kemikalieinspektionen. 2012. *Bättre EU-regler för en giftfri miljö*. Rapport 1/12. Sundbyberg: KemI.
- Kemikalieinspektionen. 2014a. *Regler om kemikalier i kretsloppet för varor – en juridisk analys*. Rapport 2/14.
- Kemikalieinspektionen. 2014b. *Utveckla och effektivisera Reach – en handlingsplan*. Rapport 4/14.
- Kemikalieinspektionen. 2014c. *Handlingsplan för en giftfri vardag 2015–2020. Skydda barnen bättre*. Rapport Nr 5/14.
- Kemikalieinspektionen. 2016. *Vägen till giftfria och resurseffektiva kretslopp – en strategi för arbetet i EU och internationellt inom kemikalielagstiftningen. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Rapport 7/16.
- Kemikalieinspektionen. 2016. *Strategi för tillsyn över kemikalier i varor*. Tillsyn 4/16.
- Kemikalieinspektionen. 2019. *Fördjupad utvärdering av Giftfri miljö 2019. Analys och bedömning av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö*. Rapport 2/19.
- Kemikalieinspektionen. 2020. *Giftfritt från början. Underlag till regeringen med förslag på strategi och nya etappmål för farliga ämnen till 2030*. Rapport 1/2020.

- Kronsell, Annica. 1997. "Sweden: setting a good example", i Andersen, Mikael Skou & Loefflerink, Duncan (red.) *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press.
- Krämer, Ludwig. 2010. "Kemikalier och miljön: historien om den Europeiska gemenskapens kemikalielagstiftning", i Ebbesson, Jonas & Langlet, David (red.) *Koll på kemikalier?* Uppsala: Iustus förlag.
- Krämer, Ludwig. 2016. *EU environmental law. Eight edition*. London: Sweet & Maxwell.
- Langlet, David. 2008. Substitutionsprincipen och REACH. *Juridisk Tidskrift* 2007/08 Nr 2, 379–394.
- Lidmark, Ann-Marie (red). 1993. *Sverige och den europeiska miljöpolitiken*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Lindeberg, Per. 1983. *Blylarmet*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Lindh, Anna. 2007. *Människovärdet är grunden. Tal och texter av Anna Lindh*. Stockholm: Premiss.
- Löfstedt, Ragnar. 2003. Swedish chemical regulation: An overview and analysis. *Risk Analysis*, vol 23, no. 2, s 411–421.
- Löfstedt, Ragnar. 2014. Chemical control policy in Sweden, what is next? *European Journal of Risk Regulation* 3/2014, s. 351–358.
- Lönnroth, Måns. 2012. *Kemikaliepolitik 2020 är en symfoniorkester*. Diskussionsunderlag till Miljömålsberedningen mars 2012.
- Lönnroth, Måns. 2014. *Saving REACH in 2015 – NGO's in the present political landscape*. Report to ChemSec.
- Marsh David & McConnell, Allan. 2010. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration* Vol. 88, No.2: 564–583.
- Miljöforskningsberedningen. 2014. *Miljöpolitikens spelplan*.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric & Schick, Allen. 2002. *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Molin, Katarina. 1999. Sweden's role in EU environmental policy. *European Environmental Law Review* Vol. 8(8/9); 243–251.
- Molin, Katarina & Wurzel, Rüdiger. 2000. "Swedish environmental policy", i Miles, Lee (red.) *Sweden and the European Union evaluated*. London och New York: Continuum.
- Naturvårdsverket. 2002. *EU-prioriteringar för att nå miljömålen. Redovisning av ett regeringsuppdrag*.
- Naturvårdsverket. 2019. *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*.
- Nielsen, Karin. 1994. *Gröna stjärnor eller blå dunster?* Miljöförbundet 1994.
- NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.
- OECD. 2004. *OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004*. Paris: OECD.
- OECD. 2014. *OECD Environmental Performance Review of Sweden 2014*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. 2002. "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921–952.

- Olsen Lundh, Christina. 2014. ”En progressiv miljörätt? Hur 20 år i EU har påverkat den svenska miljörätten”, i Berg, Linda & Lindahl, Rutger (red.) *Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU*. Göteborg: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet.
- Oppenheimer, Michael m.fl. 2019. *Discerning Experts. The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Oreskes, Naomi & Conway, Erik M. 2010. *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York: Bloomsbury Press.
- Pesendorfer, Dieter. 2006. EU Environmental Policy under Pressure: Chemicals Policy Change between Antagonistic Goals? *Environmental Politics*, vol. 15, no. 1, s. 95–114.
- Regeringens departementsskrivelse Ds 1992:58. *Varor som faror*.
- Regeringens proposition 1987/88:85. *Miljöpolitiken inför 1990-talet*.
- Regeringens proposition 1990/91:88. *En god livsmiljö*.
- Regeringens proposition 1991:92: 170. Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, del III.
- Regeringens proposition 1997/98:145. *Svenska miljömål*.
- Regeringens proposition 2000/01:65. *Kemikaliestrategi för Giftfri miljö*.
- Regeringens proposition 2007/08:80. *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalieregistrering*.
- Regeringens proposition 2013/14:39. På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken.
- Regeringens proposition 2015/16:160 *Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning*.
- Regeringens skrivelse 1994/95:167. *Det svenska miljöarbetet i EU – Inriktning och genomförande*.
- Regeringens skrivelse 2015/16:169. *Giftfri vardag*.
- Regeringen. 2019. *Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019–2022*.
- Romson, Åsa. 2018. *Från trängselavgifter i Stockholm till klimatavtal i Paris*. Stavnsnäs: Sjösala förlag.
- Rudén, Christina & Hansson, Sven Ove. 2006. Improving REACH. *Regulatory Toxicology and Pharmacology* 44, s. 33–42.
- Rudén, Christina & Hansson, Sven Ove. 2010. Registration, evaluation, and authorization of chemicals (REACH) is but the first step—how far will it take us? Six further steps to improve the European chemicals legislation. *Environmental health perspectives* Vol. 118:1, s. 6–10.
- Sacconi, Guido. 2008. *Reachstory. Il racconto di un successo della buona politica*. Milano: Guerini e Associati.
- Schörling, Inger & Lind, Gunnar. 2004. *REACH – What Happened and Why? The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU*.
- Selin, Henrik. *Global governance of hazardous chemicals. Challenges of multilevel management*. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Sieps. 2017. *Brexit – konsekvenser för EU och Sverige*. Stockholm: Sieps.
 SOU 1984:7. *Kemikaliekontroll*.
 SOU 1994:7. *EU, EES och miljön*.
 SOU 1997:84. *En hållbar kemikaliepolitik*.
 SOU 1997:149. *Miljön i ett utvidgat EU*.
 SOU 2000:52. *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*. Betänkande från Miljömålskommittén.
 SOU 2000:53. *Varor utan faror – förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken*. Betänkande från Kemikalieutredningen.
 SOU 2001:4. *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.
 SOU 2007:80. *Reach – genomförande och sanktioner*.
 SOU 2008:73. *Kemikalietillsyn – organisation och finansiering*.
 SOU 2011:34. *Etappmål i miljömålsystemet*. Delbetänkande av Miljömålsberedningen.
 SOU 2012:38. *Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö*. Delbetänkande av Miljömålsberedningen.
 SOU 2019:45. *Framtidens kemikaliekontroll*.
 Statskontoret. 1996. *EU-medlemskapets effekter på statsförvaltningen*. 1996:7.
 Statskontoret. 2000. *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*. 2000:20B.
 Statskontoret. 2004. *Översyn av Kemikalieinspektionens verksamhet*.
 Statskontoret & Sieps. 2016. *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*.
 Stockholm Environment Institute. 1999. *Costs and Strategies Presented by Industry During the Negotiation of Environmental Regulations*. Stockholm: Miljödepartementet.
 Sundström, Göran. 1999. *Att tala med en röst – En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet*. SCORE Rapportserie 1999:8.
 von Sydow, Göran & Wetter, Anna. 2016. ”Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska”, i Statskontoret & Sieps: *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*.
 Tallberg, Jonas. 2008. Bargaining Power in the European Council. *Journal of Common Market Studies*, vol 46, nr. 3, s. 685–708.
 Tallberg, Jonas m.fl. 2011. *Makten i Europa*. Demokratirådets rapport 2011. Stockholm: SNS Förlag.
 Tarschys, Daniel & Lemne, Marja (red.) 2013. *Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik*. Möklinta: Gidlunds förlag.
 Tillväxtanalys. 2016. *Sverige i en sammanlänkad värld – slutrapport från uppdraget ”Sverige i globala värdekedjor”*. Rapport 2016:05.
 Trew, Stuart. 2019. *International regulatory cooperation and the public good. How “good regulatory practices” in trade agreements erode protections for the environment, public health, workers and consumers*.
 Tuncak, Baskut & Ditz, Daryl. 2013. *Paths to global chemical safety: The 2020 goal and beyond*. Center for International Environmental Law.
 UNEP. 2015. *Chemicals in Products*. Genève: UNEP.

- UN Environment. 2019. *Global Chemicals Outlook II: From Legacies to Innovative Solutions*.
- Urho, Niko med flera. 2019. *International Environmental Governance. Accomplishments and Way Forward*. TemaNord 2019:518. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Vogel, David. 2012. *The Politics of Precaution. Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*. Princeton och Oxford: Princeton University Press.
- Vos, Ellen. 2018.
- Wahlström, Bo. 1989. Sunset for dangerous chemicals. *Nature* 341, 276.
- Wahlström, Bo. 2007. *Kemikaliekontrollen i ett trettioårigt internationellt perspektiv; några personliga erfarenheter från det internationella förhandlingsarbetet inom OECD och FN*. Opublicerat PM.
- Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A. (red.) 2017. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Zetterberg, Charlotta. 2007. "Garanterat svårfångat" om enskilda länders handlingsutrymme och den så kallade miljögarantin. *Europarättslig tidskrift*, s. 513–531.
- Zetterberg, Charlotta. 2014. *Giftfri miljö och rättsutvecklingen på kemikalieområdet*. Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2014:1.

Bilaga 1 Några specifika ämnen och ämnesgrupper

Tungmetaller

Sverige har varit pådrivande i arbetet mot risker förknippade med **kvicksilver** sedan 1960-talet. Kviksilver transporteras lätt i luften och utsläpp i andra länder står i dag för den största delen av tillförseln av ämnet till den svenska miljön.²²⁸

Det fanns nationella delförbud mot kvicksilver före EU-medlemskapet. Vid sidan av batterier reglerades då även termometrar och mätinstrument. Utfasning av kvicksilver ingick i ett delmål till miljömålet Giftfri miljö. Senare kom ett nationellt exportförbud och utredningar om slutförvar. 2009 beslutade regeringen om ett generellt förbud för kvicksilver inklusive amalgam.²²⁹

Kviksilver i batterier var ett av de områden där Sverige fick tidsbegränsade undantag i anslutningsfördraget. År 2000 förbjöd EU kvicksilverhaltiga batterier och något undantag behövdes inte längre.²³⁰ Senare började EU införa harmoniserade regler för mätinstrument och förbjöd kvicksilver i termometrar. Sverige ville ha ett bredare förbud som även innefattade andra mätinstrument och röstade emot beslutet.²³¹

Sverige drev också frågan om en bredare EU-strategi för kvicksilver. År 2002 beslöt ministerrådet att en sådan strategi skulle tas fram. Ett viktigt ingångsvärde var den rapport om kvicksilver som FN:s miljöprogram UNEP tagit fram (Global Mercury Assessment) och där har Sverige varit pådrivande. Sverige lämnade synpunkter till kommissionen i arbetet med EU-strategin. Bland annat skrev de nordiska miljöministrarna på svenskt initiativ till kommissionen om strategin i augusti 2003. Efter ett svenskt förslag finansierade Nordiska ministerrådet ett internationellt seminarium om strategin i mars 2004. I januari 2005 lade kommissionen fram sitt förslag till strategi med 20 åtgärder. Det handlade bland annat om förbud för användningen av kvicksilver i olika tillämpningar, om ett exportförbud, och om att aktivt delta i det globala arbetet. Ministerrådet stödde strategin och Sverige sände ned en nationell expert till kommissionen

²²⁸ Kemikalieinspektionens hemsida. <https://www.kemi.se/kemiska-amnen-och-material/kviksilver>

²²⁹ Kemikalieinspektionens rapport 2/04. <https://www.kemi.se/publikationer/rapporter/2004/rapport-2-04-kviksilver>

²³⁰ Regeringens årsbok 1998, s. 75, om beslutet som ledde till förbud 2000.

²³¹ Regeringens årsbok 2006, s. 230.

för att arbeta med genomförandet. Från 2011 förbjöds export av metalliskt kvicksilver samt några kvicksilverföreningar. Kriterier för säker slutförvaring skulle tas fram. Samtidigt pågick en process inom FN:s miljöprogram UNEP för en global kvicksilverkonvention med Sverige som en viktig aktör, som 2009 ledde till beslut om att inleda förhandlingar. Regeringen konstaterade: ”Beslutet var en stor framgång för Sverige och EU som under flera års tid varit drivande för globalt bindande regler [...]”. Det första förhandlingsmötet hölls i Stockholm 2010. År 2013 var en överenskommelse klar och avtalet trädde i kraft 2017. Minamatakonventionen, som den kom att heta, omfattar hela livscykeln för kvicksilver, från primär brytning, användning i produkter och processer och handel, till slutförvar, och även utsläpp av kvicksilver från kolkraftverk och industri. Sveriges och EU:s försök att öppna för fler ämnen inom konventionens ram gick dock inte igenom. EU antog en ny kvicksilverförordning som en del av genomförandet av Minamatakonventionen. Förordningen trädde i kraft 2018. En särskild bestämmelse i förordningen säger att medlemsstaterna kan ha mer långtgående förbud.²³²

Kadmium är en metall som kan skada både ekosystem och människors hälsa. Metallen lagras i kroppen under lång tid, särskilt i njurarna där den kan ställa till stor skada. WHO har klassat den som cancerframkallande. Sverige har därför länge arbetat för minskade utsläpp och spridning. Bland annat har användningen av kadmium i handelsgödsel begränsats, som vi sett i avsnittet om övergångsreglerna. Sverige har fått behålla sina högre nationella krav men på EU-nivå har det inte gått att få igenom lika långtgående bestämmelser.

Arbetet för att få bort kadmium i batterier har beskrivits i avsnitt 3.4 om varor.

Bly är en annan tungmetall med farliga egenskaper. Sverige har länge haft begränsningar. EU har förbjudit metallen i elektronik genom RoHS-direktivet (se avsnitt 3.4) och skärpt gränsvärden i konsumentprodukter genom Reach (till följd av ett svenskt förslag) och i barnartiklar genom leksaksdirektivet. Ett svenskt förslag har också lett till en klassificering av metalliskt bly som reproduktionstoxiskt.

Hormonstörande ämnen

På 1990-talet började riskerna med ämnen som kan påverka hormonsystemet uppmärksammas på allvar. Den svenska kemikommittén lyfte frågan på systemnivå i sitt betänkande 1997. Sverige tog tidigt upp frågan om sådana ”endocrine disruptors” i EU. Även andra medlemsstater som Danmark var aktiva. Hormonstörande nämns i Reach-kriterierna för särskilt farliga ämnen som ”ämnen av motsvarande grad av oro” (equivalent level of concern). De har

²³² Pressmeddelande från regeringen 30 november 2017. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/nya-eu-regler-for-anvandning-av-kvicksilver/>

därmed kunnat identifieras fall för fall som särskilt farliga, även om särskilda kriterier för bedömning av hormonstörande egenskaper fortfarande saknas i Reach.

Vägen framåt har ändå varit slingrande och långsam och utfasningen av hormonstörande ämnen tar tid. Det gäller särskilt generella regleringar. Ett viktigt steg var när Sverige inledde ett samarbete med Frankrike och tog upp frågan vid EU-miljöministrarnas möte i oktober 2011. Budskapet var att det fanns en växande kunskap om riskerna med hormonstörande ämnen och att fler EU-initiativ därför behöver tas, särskilt för att skydda barns hälsa. Initiativet fick stöd av flera andra medlemsstater. Kommissionens svar var avvaktande. Det pågick en studie om kunskapsläget och det kunde möjligen bli aktuellt att revidera gemenskapens strategi för hormonstörande ämnen.

Först 2018 kom EU:s strategi för hormonstörande kemikalier (Europeiska kommissionen 2018c). Fortfarande finns det olika uppfattningar om riskerna. Kommissionens nya kemikaliestrategi i oktober 2020 innehåller dock starkare skrivningar än tidigare. Konsumentprodukter ska inte innehålla ämnen som påverkar hormonsystemet, tydligare kriterier ska tas fram, och hormonpåverkande kemikalier ska betraktas som särskilt farliga ämnen inom Reach.²³³

Konflikterna har även märkts när det gäller särskilda ämnen. Bisfenoler är en grupp ämnen som ofta används för att göra plast hård och värmetålig, och där riskerna diskuterats intensivt inom EU. Kemikalien bisfenol-A är numera förbjuden för vissa användningsområden efter bland annat svenska förslag, men har delvis ersatts av andra bisfenoler som också kan vara farliga.²³⁴ Sedan 2011 råder förbud mot bisfenol-A i nappflaskor inom hela EU. Det finns även gränsvärden för material i kontakt med livsmedel och i leksaker. Ett förbud mot bisfenol-A i termoplast, till exempel kvitton, är på gång. Belgien, Sverige och Danmark har även förbud vad gäller andra material som kommer i kontakt med livsmedel avsedda för spädbarn och barn under tre år. Frankrike har förbjudit bisfenol-A i alla livsmedelsförpackningar, -behållare och -redskap. Men bisfenol-A har ofta bytts ut mot ett annat ämne i samma grupp, Bisfenol-S. Det är bekymmersamt enligt Echa.²³⁵

Ftalater är en annan grupp av ämnen som kan vara hormonstörande. De används ofta som mjukgörare i plast och gummi. Ett exempel är DEHP som mjukgörare i PVC-plast. Sverige har agerat både nationellt och i EU för att minska

²³³ Europeiska kommissionen 2020, s. 11.

²³⁴ Pressmeddelande från Kemikalieinspektionen 31 augusti 2017. <https://www.kemi.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2017-08-31-ny-rapport-37-bisfenoler-kan-vara-hormonstorande>

²³⁵ Echas hemsida. <https://echa.europa.eu/sv/-/bisphenol-s-has-replaced-bisphenol-a-in-thermal-paper>

riskerna.²³⁶ De tre farligaste ftalaterna (DEHP, DBP och BBP totalförbjöds 2007 i leksaker och barnvårdsartiklar. För tre andra farliga ämnen (DINP, DIDP och DNOP) gäller förbudet leksaker och barnvårdsartiklar som kan stoppas i munnen. Från juli 2020 har reglerna för ett antal ftalater skärpts ytterligare inom EU. Fyra ftalater (DEHP, DBP, BBP och DIBP) finns för närvarande i kandidatförteckningen inom Reach, vilket betyder att de inte får användas i halter över 0,1 viktprocent utan att tillstånd söks och beviljats. Kritiker menar att bestämmelserna ändå inte är tillräckligt långtgående.

Bisfenoler och ftalater är bara två exempel på grupper av ämnen som kan vara hormonstörande. Det finns fler. Inom Echa pågår ett omfattande arbete med utvärderingar av sådana ämnen ett efter ett, men mängden ämnen har understrukit vikten av att även kunna hantera ämnen i grupp på ett mer effektivt sätt (se avsnitt 3.6).

Högfluorerade ämnen

En annan kategori farliga ämnen är PFAS, eller högfluorerade ämnen. De har en rad goda egenskaper för tillämpningar som skydd mot smuts och väta, men bryts inte ned i naturen. Istället sprids de och hamnar i människor och djur. En sådan substans är PFOS, som har använts i bland annat brandskum. Efter larmrapporter i början av 2000-talet från USA om cancer och andra hälsoeffekter agerade Storbritannien. ”De banade vägen för oss”, säger Ethel Forsberg som var generaldirektör för Kemikalieinspektionen 2001–2010. Det gick snabbt att få ett uppdrag från den svenska regeringen och 2004 föreslog myndigheten en strategi för utfasning. Sverige drev på inom EU som förbjöd PFOS från 2008 men med vissa undantag.²³⁷

Problemet var att andra högfluorerade ämnen delvis tog PFOS plats samtidigt som de användes inom andra områden. Efter en giftskandal i Kallinge med PFAS i dricksvattnet, som avslöjades 2013, agerade Sverige både nationellt och internationellt.²³⁸ Det är tidskrävande att bedöma varje högfluorerat ämne för sig och därför arbetar Kemikalieinspektionen för att PFAS ska bedömas och regleras som en grupp. Målet är att användningen ska minimeras och på sikt upphöra helt.²³⁹ Sverige och fyra andra EU-länder samarbetar för att förbjuda PFAS i EU.²⁴⁰

²³⁶ Kemikalieinspektionens hemsida. <https://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/ftalater>

²³⁷ Vid beslutet 2006 lämnade Sverige en deklaration eftersom beslutet inte ansågs vara tillräckligt långtgående, se Regeringens årsbok 2006, s. 230.

²³⁸ Romson 2018, s. 112ff.

²³⁹ Kemikalieinspektionens hemsida. <https://www.kemi.se/kemiska-amnen-och-material/hogfluorerade-amnen-pfas>

²⁴⁰ Pressmeddelande från Kemikalieinspektionen 11 maj 2020. <https://www.kemi.se/nyheter-fran-kemikalieinspektionen/2020/fem-europeiska-myndigheter-samarbetar-for-att-forbjuda-pfas/>

Bromerade flamskyddsmedel

Ytterligare en grupp ämnen som varit mycket uppmärksammade är de bromerade flamskyddsmedlen. De har använts i bland annat elektronik för att minska brandrisken men är farliga för människa och miljö. Rester av sådana ämnen har identifierats på en rad håll, bland annat i pilgrimsfalkars ägg. Det har lett till en intensiv debatt och så småningom till förbud av vissa ämnen, som penta-BDE och octa-BDE som EU tog beslut om 2003. Däremot har en långvarig strid pågått om ett annat liknande ämne, deka-BDE. Sverige tog beslut om ett nationellt förbud 2006 som trädde i kraft 1 januari 2007. Dessförinnan hade de bromerade flamskyddsmedlen funnits med i den politiska debatten sedan 1990-talet och Sverige var mycket aktivt i EU-diskussionerna. Naturskyddsföreningen och andra svenska organisationer var drivande i denna process. I maj 2008 upphävde dock regeringen Reinfeldt det nationella svenska förbudet efter att kommissionen inlett en överträdelseprocedur.²⁴¹ EU-domstolen hade tagit ett beslut som innebar förbud mot ämnet i elektronik, men det var fortfarande tillåtet i bland annat möbler och textilier. Först 2017 beslöt EU om ett utvidgat förbud mot deka-BDE med något undantag, som trädde i kraft 2019.

Fosfor i tvätt- och rengöringsmedel

Sverige har även varit pådrivande i utvecklingen av tvätt- och rengöringsmedelsförordningen där man 2013 införde begränsningar av fosfor i tvättmedel till konsumenter och 2017 införde begränsning av fosfor i maskindiskmedel till konsumenter på EU-nivå. Dessa regler var innan dess nationella. Reglerna har kommit till för att minska fosforutsläpp till Östersjön och således minska övergödningen av havet.

Nanomaterial

Den tekniska utvecklingen av material med mycket små beståndsdelar ledde i början av 2000-talet till en debatt om riskerna med sådana "nanomaterial". Inom EU kom krav på särskilda regler, bland annat från parlamentsledamöter. Lena Ek tog som svensk miljöminister initiativ till en plan för hantering av nanomaterial.²⁴² Sverige började också driva frågan inom EU. Även andra medlemsstater agerade.

Diskussionerna ledde till att informationskraven i Reachförordningen ändrades. EU införde specifika krav vid registrering av ämnen i nanoform. Echa ansvarar sedan 2017 för en nanoplattform (Nano Observatory). Flera medlemsländer

²⁴¹ Eriksson m.fl. 2010.

²⁴² Debattartikel i Ny Teknik. <https://www.nyteknik.se/opinion/vi-behover-en-plan-for-hantering-av-nanomaterial-6416288>

har numera nationella nanoregister, och i Sverige ska nanomaterial i kemiska produkter anmälas till Kemikalieinspektionens produktregister. Fortfarande återstår mycket att göra, menar Kemikalieinspektionen: ”Kunskapen om effekter av nanomaterial på människor och miljön är ett område i behov av att skyndsamt byggas upp. Den snabba utvecklingen av nanomaterial och användningsområden för materialen ger också ett behov av att utöka kunskapen om spridning i miljön och om hur människor exponeras för nanomaterial.”²⁴³

²⁴³ Kemikalieinspektionen 2020.

Executive summary

Chemical substances are fundamental to our society. They form part of all materials and objects, and serve as the input for all industrial production. But they can also harm people and the environment. Limiting risks is complicated; there are many thousands of substances, therefore the knowledge needed is great. It is difficult for an individual country to evaluate and regulate substances and products on its own.

Sweden's policy to reduce risks from hazardous chemicals was born early. A special authority, the Swedish Chemicals Agency, was established in 1986, and Swedish experts played prominent roles within the OECD, where much of the international work took place.

The EEA Agreement and later EU membership changed the playing field. How has Sweden's control of chemicals been affected? That is the topic of this report, which analyses the effects both on the national level and how Sweden has been able to influence EU policy making. The report is based on interviews with more than 50 key people in Sweden and in other countries, as well as written material.

Transfer of decision-making power

EU chemicals policy has changed significantly since Sweden became a member in 1995. Member States have transferred more decision-making power to the EU, partly to facilitate free movement in the internal market, and partly to improve the protection of human health and the environment. Sometimes conflicts have arisen between these two goals.

There is now a comprehensive chemicals regulation, the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH). Other legislation has also been developed: new regulations on pesticides; clearer rules on hazardous substances in a number of product directives (electronics, toys, etc.); and revised classification and labelling based on the Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS) system. A European Chemicals Agency (ECHA), has been established and the European Court of Justice has interpreted the treaties and secondary legislation.

The development of this supranational chemicals policy has taken place in the interaction between the EU and the Member States. Sweden has been very active in these processes and has been able to influence decisions on significant points.

Still, the Swedish environmental goal of a non-toxic environment is far from being achieved. Ambitions that already existed in the 1990s, both in international

maritime conventions and in Swedish policy documents, have not yet been fulfilled. REACH became a compromise after strong opposition to the original intentions from the chemical industry and large EU member states.

The problems have changed. In the past, industrial emissions and high concentrations of single hazardous substances dominated. Now risk management has to address lower concentrations of many complex mixtures of chemicals, which are spread diffusely and to which we are all constantly exposed through food, water and the indoor environment.

Much work is done within the EU to implement and develop the legislation. In October 2020, the European Commission presented a new chemicals strategy with suggestions for the reform of the current rules and their application. Chemical issues will continue to be relevant in Sweden's European policy in the coming years.

Effects of membership at the national level

The transfer of decision-making power to the EU is an aspect of what political scientists often describe as Europeanisation. Another element is how national work is affected.

Chemicals control was a contentious issue ahead of the 1994 referendum on Swedish membership of the European Union. Today, the EU is the natural arena for much of chemical policy and the debate over whether or not to be a member does not have the same intensity.

The Swedish Government and its authorities now work largely through the EU and the implementation of European legislation. Companies that have access to the internal market need to provide data about their chemicals to the EU agency ECHA, and also have access to more information about the substances they handle. NGOs must act both in Stockholm and in Brussels to influence decisions. Municipalities exercise part of the supervision of compliance with EU rules, and sometimes set requirements for procurement that go beyond the mandatory common requirements.

According to experts, accession to the EU did not lead to any significant weakening of Sweden's chemical controls, which was a major issue in the debate before the 1994 referendum. Rather, both the EU and Sweden raised protection levels, although there is criticism that the phasing out of particularly dangerous substances is too slow. The REACH regulation has increased knowledge about chemical substances, and today, REACH and other EU legislation form the basis for chemical control in Sweden. There are also national regulations for, among other things, a registration of the content of chemical products (product register) and the permit procedure for chemicals used in individual plants.

National freedom of action has been restricted, firstly through the EEA Agreement and subsequently through the fact that the EU's fully harmonised legislation covers a large part of chemicals policy. For example, it is extremely difficult to nationally ban substances that have been tested and approved for certain uses in the authorisation process within REACH.

However, there is still room for national action. REACH and other EU legislation do not completely harmonise the control of chemicals. In addition, economic instruments have become more interesting, partly because they do not in principle require approval at EU level. Companies and the public sector can choose less hazardous substances based on the assessments published by, inter alia, the Swedish Chemicals Agency.

There are uncertainties about where the formal boundaries for national action are, for example when it comes to requirements for the substitution of hazardous substances when safer alternatives exist. The European Court of Justice might, in the future, make decisions that clarify the relationship between the Swedish Environmental Code and, for example, REACH.

Freedom of action is not just about legal possibilities, but also about how far a relatively small country can go in today's integrated world economy. Within the framework of this study, it has not been possible to find any state outside the EU / EEA that has a more far-reaching chemicals policy than Sweden. There is a general perception that, despite its shortcomings, the EU chemicals legislation is the most ambitious globally.

How the total exposure to hazardous substances in Sweden has developed since 1995 is difficult to assess. Measurements of the content of breast milk show that tightly regulated substances such as PCBs have decreased while less controlled substances such as PFAS have increased. For pesticides, there is an environmental and health index that can provide some guidance. It has been relatively stable since 1995. The most dangerous chemical pesticides have been banned, but the total use of pesticides in Sweden increased after joining the EU, having fallen sharply before then.

Sweden's ability to pursue its own positions in international processes such as UN chemicals conventions is more limited as an EU member than before accession. There is informal cooperation with Norway and Switzerland, which are not bound by the provisions of the EU treaties in this respect and can more easily present their own proposals in global conventions, as well as in the UN Environment Assembly. On the other hand, views expressed by the EU in these forums hold more weight than the statements of one small country.

Several interviewees emphasise that EU rules for an internal market of almost half a billion people have a greater effect than national ones. EU laws have an even

greater influence by influencing states in other parts of the world to introduce similar provisions. In addition, an individual country such as Sweden cannot obtain as much information about the risks of hazardous substances as the EU. Seen from this perspective, EU membership has improved the opportunities for an ambitious Swedish chemicals policy.

How does a relatively small country wield influence?

Researchers point out that Member States where national law rubs against the EU acquis would prefer the whole Union to adopt new rules similar to the country's own. Such 'up-loading' is clear in the control of chemicals, where Sweden (as well as Finland and Austria) had transitional rules in the accession treaties. The EU promised to review its rules in areas where the new Member States had higher requirements. This was the case, and following advocacy work from the three countries, the EU tightened its legislation to a large extent.

Later, Sweden together with other Member States pushed for a new system of chemical control in the EU, which became REACH. Sweden has also been able to influence the EU on other issues, for example regarding rules on pesticides. Several Swedish chemical principles, such as the substitution principle and the manufacturers' responsibility, have become entrenched in EU legislation. Governments and authorities have learned to pursue legal proceedings within the EU to achieve political goals. In most cases, the European Court of Justice has followed Sweden's line, sometimes with a significant prejudicial effect. The Commission's proposal for a new chemicals strategy in October 2020 bears clear Swedish hallmarks, but also goes further on certain points.

This analysis of Sweden's initiatives within the EU, as well as previous research, has identified a number of success factors, including: strategic thinking, political leadership, competent authorities, clear and well-founded positions, early influence, and skilled officials with clear mandates. Other factors are close cooperation with other Member States, well-developed personal networks, long-term perspectives, resources for strategic action, and Swedish citizens in the right places in EU institutions. Furthermore, scientific support facilitates progress, as well as good legal competence and the ability to act in a coordinated way within the EU and globally.

There is scope for improvement in some areas, such as that Swedes no longer have prominent positions in the Commission in this area, that different ministries and authorities do not always pull in the same direction, and that the level of ambition for EU work differs. Both from an industrial and environmental point of view, there are suggestions that Sweden could be more active when it comes to industrial policy for sustainable chemistry, similar to what is happening in the climate policy area. Some interviewees are concerned that the Swedish Chemicals Agency may lose some of its 'pioneering spirit' in

the future, and emphasise that the management needs to prioritise strategic initiatives for the future.

The conclusions in this study about wielding influence are similar to the findings of researchers in other studies published by the Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Here, however, there is a stronger emphasis on early agenda-setting, before the Commission puts forward proposals. Chemicals control is an example of how Sweden has been able to influence by making proposals and building alliances early on.

Lessons for Sweden in the EU

Chemicals policy is an example of the Europeanisation of government. Bengt Jacobsson and Göran Sundström recently showed in a report published by SIEPS that the Swedish state administration has become more administrative in its approach over the course of the 25 years of membership. Chemicals are an exception to this, where Sweden has for most of the period taken the initiative and worked for the continued development of EU regulations and working methods, in parallel with extensive work on the implementation of EU laws. There may be lessons to learn from this general approach and from the success factors for influence in other policy areas.

One such element is the long-term and strategic thinking that has been behind several initiatives in the field of chemicals. It is often a matter of being able to identify and take advantage of windows of opportunity that are open for a limited time. A key factor is to invest sufficient resources and political capital for initiatives in areas where Sweden wants to see change. This often takes time. The Commission's new chemicals strategy in October 2020 bears clear imprints of Swedish proposals that were developed ten years earlier, and which have since been continuously pursued and developed by Sweden, even when progress has been slow in Brussels.

The need for early and broad anchoring of Swedish positions is a further lesson. Several interviewees testify to the importance of the environmental goal of a 'Non-toxic environment', with milestones on what is to be achieved within the EU, which has been widely supported in the Swedish parliament, the Riksdag. An uncertainty factor for the future is what chemicals policy the Riksdag will decide upon after the coming elections.

Swedish citizens in key positions within EU institutions increase the opportunities to influence legislation on chemicals. In previous studies, SIEPS has emphasised the importance of strategic recruitment, which is also a conclusion of this study. National experts have been another important means of influence. In addition to recruiting such experts and bringing them into the Commission in particular,

it is also important that service as a national expert is seen as worthy of merit in the continued career of civil servants.

Chemicals policy can also provide inspiration regarding legal battles that Sweden chooses to take within the Union, and how successful such processes can be in moving European policy forward. A further aspect is the importance of strategic work with regard to committees within the framework of EU legislation, where much of the concrete action is taken.

The environmental debate leading up to membership in 1995 was largely about the relationship between national legislation and the European level. Such issues remain, but changes in production patterns and trade have meant that the relationship between the European and the global level is growing in importance, not least in the field of chemicals. This makes cooperation with countries such as China, India and the United States even more important.

Risk assessments sometimes differ between different policy areas (food, chemical control, etc.), even though they apply to the same chemical substances. In its new chemicals strategy, the Commission proposes coordination under the heading 'One substance, one assessment'. There are some fears that this may mean a reduced level of protection in chemicals policy, which may require special attention if Sweden wants to avoid such a development.

The importance of the EU Presidency is clear, for example, through the Swedish efforts in 2001 to advance its positions in the process that led to REACH. This can provide inspiration for preparations for the next Swedish Presidency in 2023.

”Utvecklingen av den överstatliga kemikaliepolitiken har skett i en växelverkan mellan EU och medlemsstaterna. Sverige har varit mycket aktivt i dessa processer och kunnat påverka utvecklingen på väsentliga punkter. Samtidigt är det långt till det svenska miljömålet om en giftfri miljö.”

Mats Engström



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.