



Blomman ska märkas

Miljömärkningens organisation och statens
framtida roll





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2010-04-25

ERT DATUM

2009-09-10

DIARIENR

2009/192-5

ER BETECKNING

IJ2009/1577/KO

Regeringen
Integrations- och
jämslällldhetsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om miljömärkning

Regeringen uppdrag den 10 september 2009 åt Statskontoret att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärkningssystem Blomman bör organiseras samt vilken roll staten bör ha.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Blomman ska märkas – Miljömärkningens organisation och statens framtida roll* (2010:8).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Björn Hammarstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Björn Hammarstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag, bakgrund och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Statskontorets tolkning av uppdraget	13
1.3	Vad är miljömärkning?	14
1.4	Statskontorets tillvägagångssätt	19
1.5	Läsanvisning	21
2	Prioriteringsgrunder för miljömärkning	23
2.1	Inledning	23
2.2	Förpliktelser enligt EU-rätten	23
2.3	Förpliktelser rörande Svanen	25
2.4	Strategier för hållbar konsumtion och produktion	27
2.5	Slutsats	29
3	Är organisationen ändamålsenlig?	31
3.1	Vilka krav ställs på organisationen?	31
3.2	Uppfyller den svenska organisationen kraven?	32
3.3	Finns det ett integrerat angreppssätt?	39
3.4	Slutsats	45
4	Varför är dagens organisation inte ändamålsenlig?	47
4.1	Styrningen av miljömärkningen är svag	47
4.2	Det saknas strategisk styrning för ett integrerat angreppssätt	51
4.3	Slutsats	54
5	Förutsättningar för ett öppet system för miljömärkning	57
5.1	Förändringar sedan år 2005	57
5.2	För- och nackdelar med ett öppet system	60
5.3	Två alternativ för ett öppet system	66
5.4	Slutsats	67

6	Statskontorets slutsatser och förslag	69
6.1	Statskontorets uppdrag	69
6.2	Statskontorets övergripande slutsatser	69
6.3	Statskontorets förslag	72
6.4	Konsekvenser för olika parter	78

Bilagor i rapporten

1	Uppdrag	81
2	Referenspersoner	85
3	Refererade källor	87
4	Internationell utblick	89
5	Jämförelse av produktgrupper	95
6	Efterfrågan och utbud på certifiering inom miljömärkningsområdet	99
7	Erfarenheter av KRAV:s öppnade certifieringssystem	117

Underlag som finns att hämta på www.statskontoret.se

Bilagor

8	Tidigare utredningar om miljömärkning
9	Strategier för hållbar konsumtion och produktion
10	Processbeskrivningar för Svanen och Blomman
11	Vad är miljöanpassad offentlig upphandling?
12	Vad är ekodesign och energimärkning?

Konsultrapport av Swedeval Utvärdering

Öppet system för Blomman och Svanen – förutsättningar och argument

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärknings-system Blomman bör organiseras samt vilken roll staten bör ha.

Statskontoret har fokuserat på två huvudfrågor; lämpliga grunder för statens prioriteringar för miljömärkningsområdet och en ändamålsenlig organisation för miljömärkningen.

Övergripande slutsatser

Statskontorets analys visar att genomslaget för Blomman är mycket svagt i Sverige. Blommans genomslag motverkas av hur miljömärkningen är organiserad och finansierad. Kombinationen av verksamhetens bolagsform, låga avgifter för Blomman och hanteringen av Blomman och Svanen i samma organ skapar incitament för det behöriga organet Miljömärkning Sverige AB (MISAB) att prioritera Svanen framför Blomman. Därutöver finns också mer verksamhetsrelaterade omständigheter som riskerar att undergräva genomslaget för Blomman. Bland annat pågår en nordisk integrering av Svanen, vilket enligt Statskontoret riskerar att driva en kil mellan Blomman och Svanen och försvåra den harmonisering som krävs enligt den nya förordningen för Blomman.

Sammanfattningsvis anser Statskontoret att organiseringen av Blomman och Svanen missgynnar Blomman, vilket inte är förenligt med Sveriges förpliktelser mot EU. Lojalitetsprincipen i EU kräver att Sverige främjar genomslaget för Blomman, och inte vidtar åtgärder som motverkar detta. Det finns behov av mer aktiv styrning från statens sida, för att tydliggöra MISAB:s ansvar och förutsättningar för att utveckla Blomman.

Statskontorets utredning visar dessutom att organiseringen av de olika statliga verktygen för hållbar konsumtion och produktion är splittrad, utan närmare samordning. Detta innebär att ett integrerat angreppssätt försvåras, trots att det finns en uttalad politisk vilja om ett sådant angreppssätt på både europeisk, nordisk och svensk nivå. Statskontoret

menar att denna situation till stor del är en följd av brister i regeringens styrning. Den statliga styrningen av MISAB har varit svag och otydlig, och det saknas strategisk styrning av statens olika insatser för hållbar konsumtion och produktion.

Statskontoret konstaterar också att förutsättningarna för ett öppet system för Blomman och Svanen har stärkts på senare år, och kan förväntas stärkas ytterligare i framtiden.

Statskontorets förslag

Prioriteringsgrunder för Blomman och Svanen

Statskontoret föreslår att regeringen utgår från tre prioriteringsgrunder vid strategiska beslut om Blomman och Svanen: Sveriges förpliktelser mot EU, Sveriges förpliktelser mot Nordiska ministerrådet och målet om hållbar konsumtion och produktion.

EU-rätten innebär att Sverige ska tillhandahålla en organisation för miljömärkning som är verksamhetsduglig, självständig och opartisk i förhållande till olika intressen samt uppvisa en öppenhet och transparens i verksamheten. Sverige ska verka för att målen med Blomman får genomslag på nationell nivå, och får inte vidta åtgärder som motverkar detta.

Statskontoret bedömer att Sveriges förpliktelser mot Nordiska ministerrådet begränsas till att tillhandahålla en fungerande organisation, och att den närmare utformningen av organisationen är en nationell angelägenhet så länge syftet med Svanen uppnås.

I EU:s handlingsplan förordas ett integrerat angreppssätt för statliga verktyg för hållbar utveckling, bland annat miljömärkning. Syftet är att effektivisera arbetet, förenkla för konsumenter och producenter samt förbättra genomslaget för hållbarhetspolitiken genom synergieffekter mellan olika verktyg.

En ändamålsenlig organisation

Statskontoret föreslår att miljömärkningen samordnas med andra verktyg för hållbar konsumtion och produktion, genom att ett integrerat angreppssätt tillämpas. Statskontoret föreslår även åtgärder som syftar till att stärka regeringens styrning av MISAB.

Tillämpa ett integrerat angreppssätt för hållbar konsumtion och produktion

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en bättre samordning av de statliga verktygen för en hållbar produktion och konsumtion. Statskontoret föreslår:

- Miljömärkning organiseras som en miljöfråga, och ansvaret för MISAB flyttas från Integrations- och jämställdhetsdepartementet till Miljödepartementet.
- Kriterieutveckling för Blomman, Svanen och miljöanpassad offentlig upphandling samlas hos Miljöstyrningsrådet.
- Regeringen ser över sammansättningen av styrelserna för berörda bolag, för att uppfylla krav på självständighet och opartiskhet och samtidigt bidra till samordning av statliga verktyg.
- Krav på samarbete mellan berörda organ fastslås i styrdokumentet för respektive organ.
- Miljöstyrningsrådet ges i uppdrag att ta fram en databas med de krav som verktygen för hållbar konsumtion och produktion ställer på olika produkter.
- Förutsättningarna för ett gemensamt informationssystem om produkters egenskaper, miljörisker och miljöpåverkan utreds.

Stärk styrningen av MISAB

Statskontoret föreslår att miljömärkningssystemen Blomman och Svanen även fortsättningsvis bedrivs i bolagsform. Blomman och Svanen måste få lika förutsättningar att utvecklas, vilket fordrar en mer aktiv statlig styrning av bolaget. MISAB:s incitament för att prioritera Blomman måste vara minst lika starka som för Svanen.

För att stärka styrningen av MISAB och ge Blomman bättre förutsättningar föreslår Statskontoret:

- Staten tar över hela ägandet av MISAB.
- Regeringen kompenserar MISAB för de kostnader för Blomman som inte täcks med avgifter.

1 Uppdrag, bakgrund och genomförande

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Den 10 september 2009 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur EU:s miljömärkningssystem Blomman och den nordiska miljömärkningen Svanen bör organiseras, samt vilken roll staten bör ha.¹ Uppdraget består av två huvudfrågor:

- Ska ett och samma organ fortsatt administrera både Blomman och Svanen?
- På vilka grunder bör en eventuell prioritering mellan Blomman och Svanen från statens sida göras?

I uppdraget ingår också att redovisa för- och nackdelar med olika alternativ och att skissa på några tänkbara scenarier och därmed belysa ytterligare två frågor:

- Påverkas förutsättningarna för ett öppet system² för miljömärkning av förändringar som skett inom miljömärkningsområdet?
- Hur kan synergieffekter mellan miljöanpassad offentlig upphandling och miljömärkning utnyttjas och kopplingarna stärkas, inte minst i ljuset av EU:s arbete med hållbar konsumtion och produktion och regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling?

Förslagen om hur miljömärkningen ska organiseras ska ta hänsyn till att Blomman är ett EU-gemensamt system, att Svanen är ett samnordiskt system och att det även finns andra EU-system med krav på exempelvis obligatorisk energimärkning av vissa produkter. Därför bör även miljömärkningens organisation i övriga nordiska länder och i ett

¹ Regeringsbeslut 2, 2009-09-10 IJ2009/1577/KO

² Med ett öppet system avses att aktörer som önskar utföra provnings- och kontrolluppdrag åt företag som har behov av sådana tjänster konkurrerar med varandra om uppdragen. Se SOU 2006:113, s. 53

urval relevanta EU-länder översiktligt beskrivas och analyseras. Organisationen för marknadskontroll bör också belysas.

I uppdraget till Statskontoret lyfter regeringen fram några omständigheter som skapat ett behov av att se över Sveriges organisering av Blomman och Svanen. Omständigheterna är den nya EU-förordning för Blomman med syfte att förbättra dess genomslag som har trätt i kraft, och att miljömärkningsområdet i Sverige har förändrats genom att den fristående märkningen KRAV har infört en ny organisation för licensiering.

Reviderad EU-förordning för miljömärkningssystemet Blomman³

Den nya förordningen för Blomman som trädde i kraft i februari 2010 innebär i korthet följande:

- Blomman anpassas till EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion.
- Blomman vidgas så att den kan omfatta livsmedel.
- Harmonisering med andra märkningar underlättas.
- Processen för utveckling av kriterier förenklas.
- Årsavgiften sänks och görs frivillig.

Den nya förordningen syftar till att stärka Blommans genomslag, bland annat genom att sänka företagens kostnader för att Blomman-märka sina produkter. Det kan innebära att relationen mellan Svanen och Blomman förändras, vilket i sin tur kan påverka förutsättningarna för att administrera de olika märkningarna i samma organ.

Miljömärket KRAV har öppnat sitt system för certifiering

Den fristående miljömärkningen KRAV verkar för en ökad produktion och konsumtion av ekologiska livsmedel och råvaror från jordbruk, vattenbruk och fiske. KRAV:s system för certifiering öppnades för konkurrens år 2007. Arbetet med att öppna upp systemet för certifiering inleddes genom att KRAV:s egen certifieringsverksamhet knoppades av i ett dotterbolag.⁴ Sedan dess har ytterligare certifieringsorgan

³ EG 66/2010

⁴ KRAV:s årsredovisning 2007

tillkommit, och i september 2009 kunde certifiering för KRAV-märkning utföras av fem olika organ.⁵

KRAV:s förändrade organisation kan påverka förutsättningarna för ett öppet system för Svanen och Blomman, eftersom den öppna marknaden för certifiering av miljömärkning har blivit större.

Ägarsituationen för Miljömärkning Sverige AB

I dag förvaltas både Blomman och Svanen av bolaget Miljömärkning Sverige AB (MISAB), i vilket staten är delägare. En omständighet som var känd när Statskontoret fick sitt uppdrag är att huvudägaren till MISAB, Sveriges standardiseringsråd (SSR), överväger att avveckla sitt engagemang i bolaget.⁶ Ägarsituationen blev därmed en aktuell fråga för Statskontorets uppdrag.

1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget

Flera av frågorna i uppdraget hör nära samman. Frågorna om att stärka kopplingen mellan miljömärkning och andra verktyg för hållbar konsumtion och produktion och frågan om att införa ett öppet system för miljömärkning hör samman med frågan om en ändamålsenlig organisationsmodell för miljömärkningen.

I utredningsarbetet har vi funnit anledning att hålla isär frågan om grunder för prioritering mellan Blomman och Svanen och frågan om en ändamålsenlig organisationsmodell för miljömärkningen.

Statskontoret anser att miljömärkningen bör organiseras så att den främjar de prioriteringar som gäller för miljömärkning. Den första frågan är därför vilka prioriteringar som bör gälla. Denna fråga kan inte begränsas till Blomman och Svanen, eftersom de ingår i ett större sammanhang om hållbar konsumtion och produktion. Detta framgår också av regeringens uppdrag till Statskontoret, genom uppdragsfrågan om kopplingar mellan miljömärkning och miljöanpassad offentlig upphandling.

⁵ <http://www.krav.se/Foretag/Varfor-KRAV/Ansokan/>

⁶ Protokoll, SSR:s fullmäktige 2009-05-04, punkt 5

Statskontorets analys och förslag har tre utgångspunkter:

- Sveriges förpliktelser mot EU
- Sveriges förpliktelser mot Nordiska ministerrådet
- Målet om hållbar konsumtion och produktion

Detta innebär att uppdragsfrågan om prioriteringsgrunder vidgas från ”prioritering mellan Blomman och Svanen”, till ”prioriteringar för miljömärkningsområdet”.

1.3 Vad är miljömärkning?

Detta avsnitt ger en översiktlig beskrivning av syften, organisering och statlig styrning av Blomman och Svanen. Avsnittet innehåller också en sammanfattning av den internationella utblick som vi har gjort. En mer ingående redogörelse för miljömärkning och andra verktyg för hållbar konsumtion och produktion, såsom miljöanpassad offentlig upphandling, ekodesign och energimärkning, finns i bilagorna 10–12.

Vad är syftet med miljömärkning?

Så här beskriver EU syftet med Blomman i de sammanlagt tre förordningar som antagits:

[Blomman] har, utan att ge avkall på säkerheten hos produkter eller för arbetstagare eller väsentligt påverka en produkts användbarhet, till syfte att främja utveckling, produktion och marknadsföring av produkter som har reducerad påverkan på miljön under hela sin livscykel, och att förbättra informationen till konsumenterna om produkters påverkan på miljön.⁷

Svanen beskrivs på liknande sätt av Nordiska ministerrådet:

Svanen är ett konsumentpolitiskt verktyg, vars syfte är att å ena sidan ge konsumenten klar och tydlig miljöinformation om produkter, å andra sidan stimulera en produktutveckling som tar hänsyn till miljön. Miljömärkning är ett viktigt instrument i

⁷ EG 880/92 (art. 1), EG 1980/2000 och EG 66/2010 (punkt 1 i ingressen i båda förordningarna)

den produktorienterade miljöstrategin som en del av den nordiska strategin för hållbar utveckling.⁸

Organiseringen av Blomman och Svanen i Sverige

I Sverige administreras både Svanen och Blomman av Miljömärkning Sverige AB (MISAB), som ägs till 90 procent av SSR(SSR) och till 10 procent av staten. Företaget hade år 2009 en omsättning på närmare 44 miljoner kronor, varav staten bidrog med 4 miljoner. Enligt MISAB användes det statliga stödet huvudsakligen för att delfinansiera kriteriearbetet inom båda miljömärkningssystemen, men också till att göra Blomman mer spridd och känd på den svenska marknaden. Kostnaderna i övrigt täcktes med avgifter på 39 miljoner kronor, varav 38,6 miljoner gällde Svanen och 0,6 miljoner gällde Blomman. Årets överskott var över 4 miljoner kronor. Företaget, som inte får dela ut vinst till ägarna, har dessutom en ackumulerad reservfond på närmare 15 miljoner kronor. I slutet av år 2009 hade MISAB 45 anställda.⁹

Organisatoriskt består MISAB av fem enheter: tre affärsområden (Business-2-Business, Bygg & Energi och Dagligvaruhandel), en PR- och kommunikationsenhet samt en administrativ enhet. Inom sitt respektive område ansvarar varje affärsområde för att medverka i kriterieutvecklingen och bereda svenska ståndpunkter. De slutgiltiga besluten om märkningskriterier fattas dock för Blomman på europeisk nivå av den europeiska miljömärkningsnämnden (EUEB), och för Svanen på nordisk nivå av Nordiska miljömärkningsnämnden (NMN). Varje affärsområde ansvarar även för marknadsföring, certifiering och licensiering för både Blomman och Svanen.

Miljömärkningsprocessen kan delas in i ett flertal olika steg. I korthet består processen av

- kriterieutveckling genom internationellt samarbete
- marknadsföring
- ansökan
- certifiering

⁸ Nordiska ministerrådets beslut om mål och principer för nordisk miljömärkning av 19 juni 2001

⁹ Årsredovisning 2009

- licensiering
- olika typer av kontroll.

MISAB administrerar alla steg i miljömärkningsprocessen, med undantag för ansökan. Producenter som vill miljömärka sina produkter ansvarar själva för ansökan och det underlag som behövs för prövningen. Arbetsprocessen inom MISAB för såväl Blomman som Svanen beskrivs mer ingående i bilaga 10.

Styrningen av miljömärkningen i Sverige

Inom ramen för det internationella samarbetet kan regeringen styra MISAB med flera olika medel, till exempel genom bolagsordningen, aktieägaravtalet, regleringsbrevet för det statliga bidraget samt genom tillsättningen av MISAB:s styrelse.

Riktlinjer för MISAB:s verksamhet framgår av bolagsordningen från 2009:

”Som riktlinjer för bolagets förvaltning ska gälla att bolaget, såsom ett oberoende och opartiskt organ, ska tillförsäkra att bolagets verksamhet bedrivs effektivt och under allmän tilltro samt att hänsyn tas till synpunkter från intresserade parter. Dessutom ska bolaget verka för att information om respektive miljömärkningssystem samt bolagets och andra organisations verksamhet inom respektive miljömärkningssystem ges till allmänheten och till berörda företag.

Bolaget ska inom sin verksamhet samverka med de organisationer som av övriga nordiska länder samt länder inom EU utsetts att förvalta respektive miljömärkningssystem.”¹⁰

Enligt aktieägaravtalet mellan SSR och staten från 2006 framgår att bolagets verksamhet

”skall organiseras så att de två miljömärkningssystemens självständighet tillförsäkras och att ekonomin mellan dem särhålles. Styrelsen skall tillse att Bolaget likabehandlar de två systemen.

¹⁰ § 3

Bolaget skall i allt respektera och iaktta de regler, riktlinjer och ramverk som behörigen beslutas och angivits för respektive system.”¹¹

Vid 2009 års bolagsstämma presenterades för första gången ägardirektiv för MISAB:

- Systemen (Blomman och Svanen) ska vara relevanta på sikt och bolaget ska aktivt arbeta för att säkra detta
- Arbeta för att utveckla systemen så att behov av nya miljömärkningssystem minimeras
- System bör utvecklas som tydliggör nyttan med verksamheten
- Konsekvensen av ett nytt avgiftssystem för Blomman bör utredas inför en fortsatt dialog mellan ägarna och bolaget.

Det är konsumentenheten inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet som ansvarar för statens styrning av MISAB, bland annat genom statsbidraget och regleringsbrevet.

Enligt regleringsbrevet för 2009 tilldelades MISAB totalt 4,4 miljoner kronor, varav 2,2 miljoner för det nordiska miljömärkningssystemet Svanen och 2,2 miljoner för EU:s miljömärkningssystem Blomman. Anslaget ”avser bidrag för utveckling av miljömärkningskriterier för konsumentprodukter”.¹² I övrigt innehåller regleringsbrevet inga närmare bestämmelser om hur anslaget får användas eller om MISAB:s verksamhet i övrigt.

Regeringen utser styrelsen och ordföranden i MISAB, som för närvarande består av fem ledamöter, varav två nomineras av SSR. Vilka som ska vara representerade i styrelsen regleras inte. Styrelsen utser i sin tur ordföranden och ledamöter i den svenska miljömärkningsnäm-

¹¹ § 3.1

¹² Samma formulering återfinns i budgetpropositionen.

den samt en svensk representant i den nordiska miljömärkningsnämnden.¹³ Detta regleras i bolagsordningens § 6 på följande sätt:

”Styrelsen får inom sig eller på annat sätt utse organ att för bolagets räkning besluta i licensierings- och kriteriefrågor, företräda bolaget vid samverkan med organisationer i andra nordiska länder eller inom EU och i övrigt fullgöra bolagets uppgifter.”

För närvarande är samma person ordförande i både styrelsen och nämnden.

Konsumentverket har i uppgift att meddela föreskrifter om Blomman. Uppgiften gäller att införliva framtagna regler om den europeiska miljömärkningen i verkets föreskrifter.

Organisering av miljömärkning i andra länder

För att kunna beskriva miljömärkningens organisation i andra länder har vi skickat en enkät till alla behöriga organ för Blomman. Av 41 mottagare besvarade 29 enkäten (71 procent). Sammantaget kom det in svar från 24 länder (83 procent). Statskontorets ambition med den internationella utblicken var att få en allmän överblick över organiseringen av miljömärkning. Det var dock svårt att kartlägga detaljerna i hur miljömärkningen organiseras med någon större precision, och beskrivningen är därför översiktlig.

Miljömärkning hanteras i nästan alla EU-länder som en del av miljöpolitiken. Det finns ett flertal organisationsmodeller, vilket hänger samman med att organiseringen är en nationell angelägenhet. Blomman och nationella märkningar förvaltas i ministerier, myndigheter, bolag, stiftelser, föreningar och i kommittéer. Företrädaren för EU-kommissionen anser inte att det är en fråga för kommissionen hur de olika nationerna organiserar miljömärkningen.¹⁴

¹³ Nämnden ska enligt aktieägaravtalet bestå av 8-11 ledamöter, som representerar Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Svensk Dagligvaruhandel, Konsumentverket, Sveriges Konsumenter, Svenskt Vatten, Miljöförbundet Jordens Vänner, Svenskt Näringsliv, Plast- & Kemiföretagen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Kemi-kalieinspektionen.

¹⁴ 1001 Questions about the new Ecolabel Regulation – follow up from Presidential meetings held in 2009

Det förekommer ofta ansvarsmässiga kopplingar mellan miljömärkning och andra verktyg för hållbar utveckling, såsom miljöledningssystemet Eco-management and Audit Scheme (EMAS) och miljöanpassad offentlig upphandling (Green Public Procurement, GPP). Sådana kopplingar finns i någon form i närmare 80 procent av medlemsstaterna (se tabell 1).

Tabell 1. Institutionella kopplingar mellan Blomman och andra verktyg för hållbar konsumtion och produktion

	Totalt	Antal med koppling	Andel med koppling (%)
EMAS	24	16	75
GPP	24	6	25
Standardisering	24	6	25
Ekodesign	24	5	21
EPD	24	4	17
Energimärkning	24	3	13
Inga kopplingar	24	5	21

Inget land som deltog i Statskontorets enkätundersökning uppgav att det förekommer konkurrens i miljömärkningsprocessen, i bemärkelsen att självständiga certifierings- och licensieringsorgan utför märkningen. Storbritannien har dock ett system med konkurrensutsatt upphandling av förvaltningen av Blomman.

En mer utförlig redogörelse av miljömärkningens organisation i andra länder finns i bilaga 4.

1.4 Statskontorets tillvägagångssätt

Utredningen grundas på intervjuer med företrädare för de närmast berörda parterna inom området, det vill säga:

- MISAB:s ägare Integrations- och jämställdhetsdepartementet och SSR
- Svenska miljömärkningsnämnden

- Nordiska miljömärkningsnämnden
- företrädare för näringslivet (Svenskt näringsliv och Svensk handel).

Även Energimyndigheten, Konsumentverket, Miljöstyrningsrådet AB och Sveriges konsumenter har intervjuats.¹⁵

I de delar av uppdraget som avser förutsättningarna för ett öppet system för miljömärkning har vi anlitat konsulten Swedeval Utvärdering.¹⁶ Konsulten har bland annat intervjuat företag som miljömärker sina produkter och certifieringsorgan som i dag erbjuder tjänster inom miljömärkning eller närliggande områden. Konsulten har även tagit del av erfarenheterna avseende konkurrensutsättningen av KRAV-systemet.

I den del av uppdraget som avser miljömärkningens organisation i andra länder har vi genomfört en enkät bland de organ som ansvarar för Blomman.

Flera av de frågor som ingår i Statskontorets uppdrag har utretts förr på nordisk eller nationell nivå. Vi har tagit del av tidigare utredningar, propositioner och andra underlag om miljömärkning, hållbar konsumtion och produktion, miljöanpassad offentlig upphandling med mera.¹⁷

Externa referenspersoner har medverkat under utredningen, för att säkra en allsidig belysning av frågorna. Referenspersonerna omfattar bland andra företrädare för MISAB, Regeringskansliet, SSR och Svenska miljömärkningsnämnden.¹⁸ Referenspersonerna har fått ta del av rapportutkast och lämna synpunkter på underlag och analys. Ett seminarium med en referensgrupp genomfördes i januari 2010. Vi har också stämt av valda delar av rapporten med Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac).

¹⁵ En fullständig lista på intervjupersoner finns i bilaga 2.

¹⁶ Konsultrapporten utarbetades av Folke Hansson och Göran Hägnemark.

¹⁷ Se bilaga 8 om tidigare utredningar respektive bilaga 9 om strategier för hållbar konsumtion och produktion.

¹⁸ En förteckning över referenspersoner redovisas i bilaga 2.

Rapporten har utarbetats av Björn Hammarstedt (projektledare) och Eric Gandy. Anna Eriksson (praktikant) har också medverkat i utredningen.

1.5 Läsanvisning

I *Prioriteringsgrunder för miljömärkning* (kapitel 2) redovisar vi vår analys av vilka prioriteringsgrunder som Sverige bör utgå från vid prioriteringar för miljömärkning. Dessa prioriteringsgrunder utgör samtidigt utgångspunkterna för rapportens analyser och förslag. Prioriteringsgrunderna är sammanfattningsvis de som nämndes i avsnitt 1.3, det vill säga Sveriges förpliktelser mot EU, Sveriges förpliktelser mot Nordiska ministerrådet och strategier för hållbar konsumtion och produktion.

I *Är organisationen ändamålsenlig?* (kapitel 3) avhandlar vi vilka krav som följer av de prioriteringsgrunder som redovisas i kapitel 2, samt huruvida den nuvarande organisationen uppfyller dessa krav. Vår slutsats är att dagens organisation inte uppfyller alla krav.

I *Varför är dagens organisation inte ändamålsenlig?* (kapitel 4) redogör vi för vår analys av orsakerna till varför organisationen inte uppfyller kraven. Slutsatsen är att den statliga styrningen av både miljömärkningen och politiken för hållbar konsumtion och produktion varit svag.

I *Förutsättningar för ett öppet system för miljömärkning* (kap 5) redovisar vi den analys som genomförts av Swedeval Utvärdering. Redogörelsen omfattar en bedömning av hur förutsättningarna ändrats samt för- och nackdelar med ett öppet system. Slutsatsen är att förutsättningarna har stärkts sedan år 2005, när frågan senast utreddes.

Statskontorets slutsatser och förslag (kapitel 6) avslutar rapporten. Förslagen omfattar åtgärder både för att förbättra styrningen av MISAB och åtgärder för att införa ett integrerat angreppssätt för arbetet med hållbar konsumtion och produktion.

Underlag till rapporten redovisas i ett antal bilagor. Ytterligare underlag återfinns på Statskontorets webbplats (www.statskontoret.se).

2 Prioriteringsgrunder för miljömärkning

2.1 Inledning

Statskontoret har identifierat tre centrala grunder för prioritering på miljömärkningsområdet. Vi menar att prioriteringen måste utgå från Sveriges förpliktelser mot EU och Nordiska ministerrådet samt målet om hållbar konsumtion och produktion.

2.2 Förpliktelser enligt EU-rätten

Genom EU-medlemskapet har Sverige förpliktelser gentemot EU vad gäller Blomman. Sådana förpliktelser regleras i första hand i förordningen för Blomman, men förordningens bestämmelser ges tyngd av EU-rättens generella principer. Avsnittet innehåller först en redogörelse för EU-rättens generella krav på medlemsländerna, därefter för de övergripande kraven i förordningen för Blomman. Även EU:s regelverk för ackreditering och kontroll tas upp.

EU-rättens generella krav

En av de mest grundläggande EU-rättsliga principerna är den så kallade lojalitetsprincipen, som kommer till uttryck i EU-fördraget:

Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.¹⁹

¹⁹ EU-fördraget, artikel 4 punkt 3

Lojalitetsprincipen innebär att EU:s medlemsstater ska förhålla sig lojala mot EU-rätten och inte motverka dess genomslag på nationell nivå. Lojalitetsprincipen ligger till grund för andra EU-rättsliga principer, såsom EU-rättens företräde och fulla genomslag (effektivitetsprincipen) och medlemsstaternas skadeståndsskyldighet gentemot enskilda.²⁰

Förordningen om Blomman²¹

I februari 2010 trädde den nya förordningen om Blomman i kraft. I ingressen anges flera syften med den nya förordningen, som är relevanta för Statskontorets uppdrag:

- Förordningen syftar till att öka Blommans genomslagskraft och effektivisera användningen (punkt 2)
- Blomman är en del av unionens politik för hållbar konsumtion och produktion (punkt 5)
- För att begränsa företagens merarbete samt för att undvika förvirring hos konsumenterna, är det nödvändigt att främja harmoniseringen mellan Blomman och nationella miljömärkningar (punkt 15)

Sveriges förpliktelse mot EU är att se till att förordningen om Blomman får genomslag i Sverige, bland annat genom att utse ett eller flera behöriga organ och se till att organisationen är verksamhetsduglig.

Förordning om ackreditering och marknadskontroll

Den 1 januari 2010 trädde en ny EU-förordning om ackreditering och marknadskontroll i kraft.²² Förordningen fastslår en övergripande ram med regler och principer för ackreditering och marknadskontroll. Förordningen gäller där ackreditering tillämpas för att styrka kompetensen hos organ för bedömning av överensstämmelse (till exempel certifieringsorgan).

²⁰ EU, Sverige och den inre marknaden (SOU 2009:71), s. 170

²¹ EG 66/2010

²² EG 765/2008

Idag tillämpas inte ackreditering för Blomman och Svanen, och förordningen är därför inte tillämplig. Förordningen understryker dock ytterligare den huvudregel som gäller för certifiering, det vill säga att certifiering ska utföras av ackrediterade organ som verkar i öppna system. Detta har också varit den organiserande principen i Sverige sedan början av 1990-talet, och tidigare slutna system har öppnats upp.

Även om förordningen bara gäller där ackreditering faktiskt sker, anger förordningen att medlemsstaterna bör betrakta ackreditering som det bästa sättet att styrka kompetensen hos certifieringsorgan, om harmoniserad EU-lagstiftning föreskriver att behöriga organ ska utses.²³ Då förordningen för Blomman utgör sådan lagstiftning bör ett öppet system för Blomman betraktas som norm för hur certifiering för Blomman organiseras.

Även om öppna system utgör huvudregel, kan medlemsstaterna besluta att inte använda ackreditering. Då bör medlemsstaten förse kommissionen och övriga medlemsstater med de styrkande handlingar som krävs för att intyga kompetensen hos de organ för bedömning av överensstämmelse som den utser för genomförandet av relevant harmoniserad EU-lagstiftning.²⁴

2.3 Förpliktelser rörande Svanen

De förpliktelser som berör frågan om organiseringen av Svanen på nationell nivå finns i första hand i Nordiska ministerrådets beslut om mål och principer:

En förutsättning för att verksamheten skall uppnå trovärdighet är att nationella konsument- och miljöorganisationer, organisationer för handel och industri samt myndigheter ges möjligheter till inflytande och jämbördigt deltagande i de styrande organen och expertgruppernas arbete.

[...]

Verksamheten drivs i överensstämmelse med ISO 14024-standarderna för miljömärkning.

²³ Punkt 12 i ingressen

²⁴ Punkt 12 i ingressen

Verksamheten förvaltas i varje deltagande land av ett nationellt organ som utses av landets myndigheter. De nationella organen ansvarar för licensiering av enskilda produkter [...] och för marknadsföring av verksamheten enligt de överordnade principerna.²⁵

Vad detta innebär för hur den nationella organisationen för Svanen ska utformas är oklart. Det gäller dels frågan om flera organ kan utses på nationell nivå, dels om uppgifter kan utföras av andra än de nationella organen.

Olika tolkningar av frågorna har förekommit, bland annat i anslutning till överväganden om ett öppet system för Blomman och Svanen. Konsumentpolitiska kommittén 2000 gjorde exempelvis bedömningen att ett öppet system inte är förenligt med ISO 14024, eftersom ett miljömärkningsorgan ska ha ansvar för bedömning och licensiering. Kommittén bedömde att ett sådant ansvar inte var förenligt med en struktur där intyg från utomstående certifieringsorgan är bindande för organet.²⁶

Jordbruksdepartementet gjorde däremot en annan bedömning när frågan om öppet system utreddes år 2005.²⁷ Indirekt framgår det visserligen av styrdokumentet att miljömärkningsorganisationen förutsätts vara ett enda organ, men det finns inget som explicit föreskriver att organet ska ha ensamrätt på licensiering och kontroll. Departementet ansåg dock att regelverket rimligtvis bör tolkas ”strängare när det gäller en öppning av licensiering och kriterieutveckling, och mer frisinnat när det gäller en förändring där kompetenta organ ges möjlighet att ta på sig en större roll i bedömnings/certifieringsfasen”.²⁸

Statskontoret menar att styrdokumentet inte innebär några avgörande begränsningar för hur Blomman och Svanen organiseras på nationell nivå. De nordiska länderna har valt att organisera Svanen på olika sätt. I Norge och Danmark förvaltas Svanen av stiftelser, i Sverige av ett

²⁵ Avsnitt 2.2

²⁶ SOU 1999:145, s. 19

²⁷ *Konsekvenser av öppna system för Svanen och EU-Blomman*, Promemoria 2005-03-04, (dnr Jo2003/41)

²⁸ s. 7

aktiebolag och i Finland av en förening. I Sverige, Norge och Finland inordnas Svanen åtminstone indirekt i konsumentpolitiken (via miljöpolitik och integrations- och jämställdhetspolitik) medan Danmark styr Svanen som en miljö- och näringspolitisk fråga. Vi drar slutsatsen att organiseringen av miljömärkningen är en nationell angelägenhet.

2.4 Strategier för hållbar konsumtion och produktion

En av Statskontorets uppdragsfrågor är att belysa hur ”synergieffekterna och kopplingen mellan miljömärkning och miljöanpassad offentlig upphandling kan stärkas”. Frågan om synergieffekter mellan miljömärkning och andra politiska verktyg har bland annat sitt ursprung i en övergripande strategi för en integrerad produktpolitik (Integrated Product Policy, IPP).²⁹

År 2001 publicerade EU-kommissionen en grönbok om IPP.³⁰ Syftet med IPP är att stimulera en konsumtion och produktion av produkter som är miljövänliga ur ett livscykelperspektiv. IPP ska komplettera annan miljöpolitik, genom att ta tillvara outnyttjad potential för att förbättra varor och tjänster genom hela deras livscykel. I centrum står frågan om hur man på effektivast tänkbara sätt kan utveckla grönare produkter, och få konsumenterna att acceptera dem. Kommissionen anför att man måste tillämpa en blandning av olika styrmedel, och att inget enskilt instrument bör favoriseras.

Mot bakgrund av grönboken och remissförfarandet publicerade kommissionen ett meddelande år 2003, där en IPP-strategi formulerades.³¹ Strategin bygger på fem huvudprinciper:

- Livscykelperspektiv – produktens samlade miljöpåverkan från vaggan till graven.
- Samarbete med marknaden – uppmuntran till företag som strävar efter hållbar utveckling.

²⁹ Se bilaga 9 för en mer utförlig beskrivning av strategier för hållbar konsumtion och produktion

³⁰ KOM(2001) 68 slutlig

³¹ KOM(2003) 302 slutlig

- Aktörssamverkan – alla berörda parter (bland annat industri, konsumenter och den offentliga sektorn) uppmuntras att engagera sig.
- Ständiga förbättringar – kravnivån för produkterna bör höjas kontinuerligt.
- Kombination av olika styrmedel – produktmångfalden är stor, vilket gör att IPP bör kunna omfatta styrmedel som är både lokala och internationella, frivilliga och obligatoriska.

År 2008 antog EU-kommissionen en handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion, som bygger på strategin för integrerad produktpolitik. I handlingsplanen presenteras en ”strategi för att stödja ett integrerat angreppssätt i EU och internationellt i främjandet av hållbar konsumtion och produktion och en hållbar industripolitik för EU.”³²

Problemet är enligt EU-kommissionen att det på det hela taget saknas ett tillräckligt samband mellan frivilliga verktyg och lagstiftning, och att potentiella samverkanseffekter mellan de olika verktygen inte utnyttjas tillräckligt.

Handlingsplanen integrerar olika politiska instrument, och omfattar följande åtgärder:

- Direktivet om ekodesign utvidgas till att omfatta alla energirelaterade produkter (nytt direktiv fastställt 2009).
- Produktmärkningen enligt direktivet om energimärkning och förordningen om miljömarke vidareutvecklas (nytt direktiv och ny förordning fastställda 2009).
- Kriterier för energieffektivitet och miljökriterier kommer att användas för att etablera en harmoniserad grund för offentlig upphandling (meddelande om GPP 2008).
- Insatser i syfte att utveckla smartare konsumtion, bland annat genom att återförsäljare och producenter engageras i miljöanpassning av sin verksamhet och sina distributionskedjor (pågår nu i ett så kallat Retail Forum).

³² KOM(2008) 397 slutlig, s. 2

EU:s integrerade angreppssätt är inte lika tydligt på nationell nivå, men det finns exempel där den svenska regeringen lyfter fram sambandet mellan olika verktyg inom området hållbar konsumtion och produktion. Regeringen skriver exempelvis i det nationella programmet för hållbar konsumtion och produktion att det finns ett särskilt behov av samordning och tvärspektoriell samverkan inom detta område, eftersom dessa frågor behandlas inom flera olika sakområden.³³

IPP uppmärksammas även på nordisk nivå. Redan i Nordiska ministerrådets beslut om Svanen står det att miljömärkning är ett viktigt instrument i den produktorienterade miljöstrategin, som är en del av den nordiska strategin för hållbar utveckling. Även Nordiska ministerrådets Miljöhandlingsprogram 2009–2012 berör frågan. Målen i miljöhandlingsprogrammet är bland annat att förbättra samordningen och användningen av olika instrument för miljöinformation, till exempel Blomman, Svanen, miljövarudeklarationer och annan märkning.

2.5 Slutsats

Statskontoret menar att frågan om en eventuell prioritering för miljömärkningsområdet måste utgå från Sveriges förpliktelser mot EU och Nordiska ministerrådet, samt strategier för hållbar konsumtion och produktion.

EU-rätten

På miljömärkningens område innebär EU-rättens generella principer att medlemsstaterna ska verka för att målen med Blomman ska få genomslag på nationell nivå. Medlemsstaterna får inte vidta åtgärder som motverkar detta mål. I kapitel 3 tar vi upp vilka krav detta ställer på Sveriges organisering av Blomman och Svanen.

Förordningen om ackreditering och kontroll innebär att ett öppet system för Blomman är normen för en ändamålsenlig organisation. Undantag från huvudregeln bör motiveras och styrkas. Ett godtagbart skäl för ett undantag kan vara att marknaden för certifiering är alltför

³³ Regeringens skrivelse 2005/06:107

begränsad för att kunna fungera väl. Kapitel 5 innehåller en närmare redogörelse för hur förutsättningarna för ett öppet system ser ut i dag.

Svanen

Statskontorets bedömning av Sveriges förpliktelser rörande Svanens organisation är att ansvaret begränsas till att tillhandahålla en fungerande organisation. De formella dokumenten innehåller inga närmare formkrav, och det nationella manöverutrymmet för hur organisationen ska utformas är därför stort.

Det finns enligt vår bedömning inga formella hinder för ett öppet system eller andra förändringar av arbetsfördelningen inom miljömärkningsprocessen, så länge syftet med Svanen kan uppnås.

Ett integrerat angreppssätt för hållbar konsumtion och produktion

Vår genomgång av grunddokumenten rörande IPP och hållbar konsumtion och produktion visar att det finns en uttalad politisk vilja på såväl europeisk som nordisk och svensk nivå att effektivisera arbetet och uppnå synergieffekter mellan olika verktyg, genom att tillämpa ett integrerat angreppssätt.

De generella strategierna och handlingsplanerna innehåller dock inga konkreta krav på organisationen av miljömärkningen. Trots detta bör Sverige sträva efter en organisation av miljömärkningen som främjar ett integrerat angreppssätt enligt de olika strategierna för hållbar konsumtion och produktion.

3 Är organisationen ändamålsenlig?

3.1 Vilka krav ställs på organisationen?

De krav som ska ställas på organisationen för miljömärkning, det vill säga MISAB, följer av Sveriges förpliktelser mot EU och Nordiska ministerrådet samt strategierna för hållbar konsumtion och produktion på europeisk, nordisk och svensk nivå. Det är de kraven vi utgår från när vi bedömer om den nuvarande organisationen är ändamålsenlig.

EU-rätten

EU-rätten ställer en rad krav på organisationen för miljömärkning, såväl i Blomman-förordningen som i grundläggande regler om bland annat fri rörlighet.

Sveriges förpliktelser rörande Blomman framgår av den EU-förordning som trädde i kraft i februari 2010.³⁴ Där framgår att ett eller flera behöriga organ för Blomman ska utses på nationell nivå, och att de ska uppfylla vissa krav:

De behöriga organens sammansättning ska vara sådan att deras självständighet och neutralitet garanteras, och deras arbetsordning ska säkerställa öppenhet i utövandet av deras verksamheter samt alla berörda parter medverkan.³⁵

EU-fördraget ställer krav på att medlemsländerna ska följa den så kallade lojalitetsprincipen om EU-rättens företräde och genomslag (se även avsnitt 2.2). Det innebär att om Blomman organiseras i samma organ som en nationell märkning, måste staten se till att märkningarna ges samma förutsättningar för att få önskat genomslag. Ett minimikrav är att de ekonomiska incitamenten inte missgynnar Blomman.

Om märkena inte ges samma förutsättningar måste de organiseras i olika organ, för att respektive organ ska kunna vara neutralt. Alternativt krävs en mycket tydlig och trovärdig separation av uppgifter inom organet.

³⁴ EG 66/2010

³⁵ Art. 4 punkt 2

Eftersom MISAB utgör ett undantag från normen om öppna system för certifiering bör dess kompetens som behörigt organ för Blomman intygas inför Kommissionen och andra medlemsländer.

Sammanfattningsvis innebär EU-rätten att ett eller flera behöriga organ ska utses i varje land. Organisationen ska bidra till ett ökat genomslag för Blomman. Den ska dessutom vara verksamhetsduglig, självständig och neutral i förhållande till olika intressen, samt ha en öppen och transparens i verksamheten. Däremot ställer inte EU några krav på i vilken form verksamheten bedrivs eller hur många organ som utses.

Svanen

Svanen bygger på en politisk överenskommelse utan närmare formkrav. Det är oklart hur de nationella organens uppgifter ska tolkas, liksom om flera nationella organ kan utses. Statskontoret anser att ansvaret är begränsat till att tillhandahålla en fungerande organisation, och att den närmare utformningen av organisationen är en nationell angelägenhet.

Hållbar konsumtion och produktion

På europeisk, nordisk och svensk nivå finns det strategier för hållbar konsumtion och produktion (se avsnitt 2.4). I EU:s handlingsplan förordas ett integrerat angreppssätt för att uppnå detta mål. Ett integrerat angreppssätt ställer krav på överblick, informationsutbyte och samordning mellan olika verktyg. Miljömärkningen är ett av dessa verktyg och bör därmed bidra till den integrerade produktpolitiken. Integrationen kan ske på olika sätt, exempelvis strategiskt, organisatoriskt och operativt.

3.2 Uppfyller den svenska organisationen kraven?

Detta avsnitt redovisar problem av organisatorisk karaktär som rör dels miljömärkningen, dels ett integrerat angreppssätt. Problemen analyseras med utgångspunkt i kraven på en ändamålsenlig organisation.

Genomslag för EU-rätten

Genomslaget för Blomman motverkas av Svanen

Statens årliga bidrag till MISAB för kriterieutveckling delas lika mellan Blomman och Svanen, och enligt aktieägaravtalet mellan staten och SSR ska styrelsen säkerställa att Blomman och Svanen behandlas lika. Blommans genomslag är dock mycket svagt i Sverige. I dag finns bara 21 licenser utfärdade för Blomman, en blygsam ökning från 11 licenser 1998. Under samma period har Svanen ökat från ungefär 500 till 1 200 licenser.

En uppfattning som många framfört under utredningen är att en framgångsrik märkning med det nationella märket skulle kunna underlätta etableringen av Blomman, genom att miljömärkning redan är etablerat bland producenter och konsumenter. Vi menar dock att Blommans genomslag tvärtom missgynnas av Svanens starka ställning i Sverige. I dag rekommenderar MISAB sina kunder den märkning som är mest välkänd på den marknad där produkten ska säljas, och utgår därmed från producentens behov. Eftersom Svanen i dag är betydligt mer välkänd än Blomman, innebär detta att Svanen gynnas på den nordiska marknaden.

MISAB:s förhållningssätt har fått stort genomslag i bolagets marknadsföring och kommunikation. Adressen till MISAB:s webbplats är Svanen.nu och bolaget presenteras med Svanens symbol och hälsningen "Välkommen till Svanen". Kontaktuppgifterna rubriceras med "Kontakta Svanen", och information om ansökningsförfarande är mer lättillgängligt för Svanen än för Blomman. MISAB drev under 2009 också en kampanj för att skapa efterfrågan på Svanen-märkt kosmetika. Motsvarande förekommer inte för Blomman, som har en mindre framträdande placering på MISAB:s webbplats och i annat informationsmaterial. Också årsredovisningarna präglas av Svanen. Av utvärderingen av Svanen 2008 framgår att inga särskilda kampanjer för Blomman genomfördes i Sverige under 2005–2007. Däremot genomförde MISAB flera kampanjer för Svanen och miljömärkning generellt.³⁶ Det finns inget i MISAB:s kommunikation som tyder på att Blomman och Svanen är likställda märkningar, trots att det i bolags-

³⁶ The Nordic Swan, s. 62

ordningen står att bolaget ska ”verka för att information om respektive miljömärkningssystem samt bolagets och andra organisationers verksamhet inom respektive miljömärkningssystem ges till allmänheten och till berörda företag.” Svanens dominans gäller sammanfattningsvis all kommunikation, såsom nyheter, information och marknadsföring.

Obalansen i MISAB:s hantering av de båda märkningssystemen pekar på att Blomman och Svanen inte har samma förutsättningar. Att 90 procent av bolagets intäkter kommer från Svanen framhålls av MISAB och dess ägare som en legitim grund för prioriteringen av Svanen framför Blomman. Statskontoret menar att detta resonemang inte är giltigt, mot bakgrund av Sveriges förpliktelser mot EU. Resonemanget att intäktsfördelningen ska styra prioriteringen underminerar i dag genomslaget för Blomman.

Tilltagande nordisk integrering försvårar etablering av Blomman

Det nordiska samarbetet om Svanen har blivit allt starkare och mer centraliserat, vilket förstärker Svanens ställning men riskerar samtidigt att försvåra för Blomman att etablera sig på lika villkor. Den nordiska integrationen avser dels kriterieutvecklingsarbete genom den nordiska miljömärkningsnämnden, dels administration av ansökningar och fördelning av avgifter som sker på initiativ av cheferna för miljömärkningsorganen i respektive land. Effektivitetsskäl är det främsta motivet för den centraliseringen.

Statskontoret ser i grunden positivt på effektiviseringar av miljömärkningen, eftersom närmare samverkan kan ge utrymme för rationaliseringar inom Svanen och förenklingar för producenterna. Samtidigt kan vi se att det finns en risk för att den nordiska integreringen av Svanen i förlängningen driver en kil mellan Blomman och Svanen. Svanens ställning som den primära miljömärkningen riskerar att permanentas, och uppslutningen kring Svanen kan leda till att Blomman hamnar utanför utvecklingsarbetet med miljömärkning.

Transparens

Oklara ansvarsförhållanden inom MISAB

MISAB:s främsta uppgifter är att bereda kriteriearbetet och bedriva certifiering och marknadsföring. Bolagets styrelse tillsätts av rege-

ringen (delvis efter nominering av SSR). Styrelsens ansvar är att driva bolaget enligt bolagsordningen och aktieägaravtalet samt ägardirektiven. I bolagsordningen anges att

”Som riktlinjer för bolagets förvaltning ska gälla att bolaget, såsom ett oberoende och opartiskt organ, ska tillförsäkra att bolagets verksamhet bedrivs effektivt och under allmän tilltro samt att hänsyn tas till synpunkter från intresserade parter.”

Inom bolaget finns en särskild nämnd, Svenska miljömärkningsnämnden (SMN), som utses av MISAB:s styrelse. Nämndens främsta uppgift är att förse svenska företrädare i den Nordiska miljömärkningsnämnden med underlag för beslut om kriterier. När det gäller Blomman tar nämnden fram underlag för regeringens arbete i den europeiska miljömärkningsnämnden (European Union Ecolabelling Board, EUEB).

Formellt finns det en klar ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnden, men i praktiken är ansvarsförhållandena inte lika tydliga. Ansvarsfördelningen suddas delvis ut genom att ordförandeposterna i nämnden och bolagets styrelse i dag innehålls av samma person. Inom styrelsen uppges att styrelsens ansvar när det gäller kriteriearbetet är oklart, trots att detta är grunden för bolagets verksamhet och ekonomi.

Arrangemanget med en oberoende beslutsnämnd som utses av styrelsen inom ett minoritetsägt bolag komplicerar även den externa styrningen av miljömärkningen. I Norge, där man liksom i Sverige har ett särskilt organ för miljömärkning, har man i stället valt att låta styrelsen för det behöriga organet ansvara för alla steg i processen.

MISAB:s ekonomi är inte transparent

Det finns flera oklarheter rörande MISAB:s ekonomi.³⁷

Enligt aktieägaravtalet ska bolaget hålla isär ekonomierna för Blomman och Svanen. I årsredovisningens förvaltningsberättelse görs dock ingen uppdelning av vare sig intäkter eller kostnader för Blomman respektive Svanen, utan det som redovisas är endast omsätt-

³⁷ Följande genomgång bygger på uppgifter hämtade från årsredovisningen för år 2009.

ningen för respektive märkning samt statsbidragens andel av de totala kostnaderna för respektive märkningssystem.

På begäran har MISAB tagit fram mer detaljerade redovisningar för åren 2006–2008. I dessa redovisas dock inte kostnaderna fördelade på olika arbetsuppgifter, utan endast på kostnadsslag, vilket gör det svårt att bedöma om korssubventionering förekommer mellan olika produktgrupper eller mellan Blomman och Svanen. Vad kriterieutveckling kostar framgår exempelvis inte, och det går därför inte att följa upp om de statliga bidragen faktiskt har använts för det ändamål som anges i regleringsbrevet. MISAB uppger att bolagets redovisningssystem inte medger en sådan uppföljning och staten har inte heller ställt några krav på en sådan redovisning. MISAB menar att verksamheten är så pass integrerad att redovisningen måste bygga på schabloner.

MISAB har byggt upp en betydande reservfond

Enligt aktieägaravtalet får bolaget ”reservera skäligen medel för särskilda utvecklingsinsatser, för konsolidering av verksamheten samt för uppbyggnad av en resultatutjämningsfond”. Under åren 1999–2001 byggde MISAB upp en reservfond för dessa syften, med överskott från Svanen-märkningen. Bolaget beskriver medlen i fonden som ”Svanens pengar”. Fonden uppgick 2009 (liksom åren 2007–2008) till 14,55 miljoner kronor, eller 33 procent av bolagets kostnader (37 procent år 2008 och 44 procent år 2007, då kostnaderna var lägre). Även om värdet i fonden inte förändrats, uppger bolaget att man dragit nytta av medlen. Tack vare fonden har man kunnat budgetera för ett underskott för åren 2008–2010, för att genomföra extra satsningar på Svanen. Satsningarna avser marknadsföring och kriterieutveckling. Detta har dock inte redovisats i årsredovisningen.

Självständighet, opartiskhet och öppenhet för intressenter

Intressenters medverkan i beredningsarbetet och styrelsen

Av aktieägaravtalet för MISAB framgår att ”det organ som regeringen utnämner som svenskt behörigt organ för fullgörande av uppgifter inom det europeiska miljömärkningssystemet [ska ha] en sådan sammansättning att dess självständighet och opartiskhet garanteras.”

Kraven på självständighet och opartiskhet gäller i första hand i förhållande till olika intressenter som kan ha ett egenintresse av att påverka bolagets verksamhet. Samtidigt finns krav på medverkan av berörda intressenter i verksamheten. MISAB:s kriterieutvecklingsarbete och certifiering riktar sig i första hand till berörda producenter. MISAB ger berörda intressenter och experter möjlighet att bidra med kunskaper och synpunkter genom att delta i kriteriearbetet. Därmed får dessa även ett visst inflytande över utformningen av enskilda kriterier.

I dag är näringslivet representerade i såväl styrelsen som nämnden. Företrädarna representerar både näringslivets intresseorganisationer och enskilda producenter. Detta är enligt Statskontoret inte förenligt med de krav som ställs i EU-förordningen för Blomman.³⁸ Bolagets självständighet och opartiskhet påverkas om kunder till MISAB utses till styrelse- och nämndledamöter. Däremot bör intressenterna få möjlighet att medverka i kriterieutvecklingsprocessen, vilket krävs av styrdokumentet för både Blomman och Svanen.

Risk för trovärdighetsproblem genom kopplingen mellan kriterieutveckling och intäkter

Miljömärkningsorganen i de nordiska länderna har alla ett samlat ansvar för de nationella miljömärkningsprocesserna. Detta bidrar till synergieffekter mellan olika delar av verksamheten, framför allt vad gäller återföring av kunskaper mellan certifiering och kriterieutveckling. Ett sådant samlat ansvar kan dock medföra trovärdighetsproblem, eftersom organen är beroende av de intäkter som produktcertifieringen genererar.

Det övergripande, långsiktiga målet med miljömärkningen är att minska produkters negativa miljöeffekter och därmed bidra till en hållbar utveckling. Detta fordrar att miljömärkningskriterierna är högt ställda. Samtidigt strävar miljömärkningsorganen på kort sikt efter att täcka sina kostnader, vilket sker genom att tillförsäkra sig intäkter från så många producenter som möjligt. I denna situation finns det incitament att ställa låga krav för att öka intäkterna.

Organen har här att hantera en situation där olika intressen måste balanseras mot varandra, eftersom det finns en motsättning mellan

³⁸ Art. 4 och bilaga V

deras långsiktiga och kortsiktiga intressen. Denna motsättning borde vara särskilt tydlig i Sverige, där statsbidraget är lågt och verksamheten bedrivs i bolagsform. Om det skulle finnas tveksamheter om hur MISAB hanterar denna balansgång, kan trovärdigheten i miljömärkningen skadas allvarligt, både i konsumenters och i producenters ögon.

Några tecken på generella brister i förtroendet för MISAB:s hantering av denna intressekonflikt finns emellertid inte, och de brukarundersökningar som genomförts ger framför allt Svanen högt förtroende. Inom vissa branscher finns dock sedan länge ett utbrett missnöje över så kallade mogna produktgrupper.

Det saknas en strategi för mogna produktgrupper

Inom vissa produktgrupper har miljömärkningskriterierna successivt skärpts, samtidigt som en stark teknisk utveckling lett till att flertalet av produkterna på marknaden blivit relativt likvärdiga ur miljösynpunkt och uppfyller kraven. De miljöpolitiska målsättningarna med märkningen har då i hög utsträckning uppnåtts, liksom miljömärkningens syfte att verka pådrivande för produktutvecklingen. I en sådan situation talar man om en ”mogen produktgrupp”.

När en produktgrupp mognat minskar miljömärkningens nytta för producenterna, eftersom det inte längre är en direkt konkurrensfördel att betala för och använda märket när alla uppfyller kraven. Däremot skulle det kunna vara en konkurrensnackdel att sluta märka sina produkter. För en mogen produktgrupp blir då miljömärkningen i praktiken en obligatorisk påлага, med svag miljömässig styreffekt. Därmed motverkas syftet att miljömärkningen ska vara ett frivilligt åtagande i syfte att främja utvecklingen av de mest miljövänliga produkterna.

Värdet för konsumenterna avtar också i takt med att en produktgrupp mognar. Miljömärkningen är tänkt att ge konsumenten information om vilka produkter som är bättre än andra i miljöhänseende. Om alla produkter har samma märkning, ger inte märkningen någon vägledning i valsituationen. Däremot kan en mogen produktgrupp bidra till att inga miljömässigt sämre produkter gör återintåg på marknaden.

Inom vissa branscher uppfattas revideringarna av vissa kriterier som så marginella att inga reella miljövinster uppnås. De svenska producenter-

na inom dessa branscher uppfattar då att det främst är MISAB:s intresse av intäkter som styr kriterierevideringen.

Den svenska miljömärkningsnämnden har diskuterat frågan om mogna produktgrupper och drar slutsatsen att det ur konsumenternas synvinkel inte är något problem.³⁹ Enligt nämnden ökar mogna produktgrupper möjligheterna för konsumenterna att ställa krav på leverantörer att leverera Svanen-märkta produkter. För producenter menar nämnden att märkningen inte har samma utmärkande kraft som initialt, och att mindre revideringar därför ska undvikas. Revidering ska motiveras av nya miljöaspekter och licenserna för mogna produktgrupper bör ha längre giltighetstid och eventuellt lägre avgifter.

Det är en utmaning för Blomman och Svanen är att hitta en väl avvägd kravnivå utifrån målet att exempelvis 10–30 procent av de produkter som redan finns på marknaden ska uppfylla märkningskriterierna. Om kraven inte går att höja uppstår problemet med mogna produktgrupper. Om kraven för märkning däremot ställs för högt, kan miljöresultat utebli på grund av att inga produkter uppfyller märkningskraven. Ett exempel på detta är kvicksilverfria lysrör, där inga licenser utfärdades eftersom producenterna inte kunde uppfylla kraven.

3.3 Finns det ett integrerat angreppssätt?

Integrering kan vara mer eller mindre långtgående. Den minst långtgående avser integrering på strategisk nivå och av gemensamma förutsättningar för olika verktyg. Integrering på operativ och organisatorisk nivå innebär mer långtgående samordning.

Organisationen är inte samordnad

Kriterieutvecklingsarbetet för olika verktyg är splittrat

Beslut om vilka miljökrav som ska ställas på olika varor och tjänster fattas inte på nationell nivå utan inom ramen för det europeiska respektive nordiska samarbetet. Processen för att komma fram till dessa miljökrav, kriterieutvecklingsprocessen, sker i samarbete mellan inter-

³⁹ Anteckningar från Svenska miljömärkningsnämndens strategiska diskussion om mogna produktgrupper, 2009-11-20

nationella organ och nationella behöriga organ.⁴⁰ De behöriga organen har till uppgift att förbereda det egna landets ställningstagande till föreslagna nya kriterier. Ofta kan organen också få i uppdrag av det internationella organet att samordna och leda arbetet med att ta fram förslag till nya kriterier.

Arbetet med kriterieutveckling som rör produkters miljöpåverkan sker i dag inom tre olika statliga organisationer i Sverige.

Den svenska miljömärkningsnämnden (SMN) inom MISAB tar fram förslag till svenskt ställningstagande till nya kriterier för dels Blomman dels den nordiska Svanen.

Energimyndigheten samlar på uppdrag av Näringsdepartementet in synpunkter på Kommissionens förslag till nya miljökrav enligt ekodesigndirektivet och energimärkningsdirektivet. Berörda myndigheter är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Elsäkerhetsverket och Tillväxtverket, men synpunkter inhämtas också från Miljöstyrningsrådet, branschorganisationer, importörer och tillverkare. Efter gemensam beredning fastställer Näringsdepartementet Sveriges ståndpunkt i frågan.

Miljöstyrningsrådet har ansvar för det svenska arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling (GPP) och miljövarudeklarationer (EPD), vilka är två verktyg som förutsätter utveckling av kriterier och miljökrav för olika produkters miljöpåverkan och miljöegenskaper.

Eftersom kriteriearbetet är splittrat mellan dessa tre organ finns ett behov av samordning, eftersom det ofta rör sig om samma produktgrupper, samma kunskap och samma miljörisiker.

Formellt har regeringen ställt vissa krav på samarbete mellan de berörda organen. Regeringen har i Miljöstyrningsrådets bolagsordning skrivit in krav på samarbetet med MISAB. Motsvarande krav ställs dock inte på MISAB. Krav på samarbete finns även i regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Det är också delvis samma myndigheter och branschorgan som medverkar i kriterie-

⁴⁰ Processerna beskrivs utförligt i bilagorna 10-12.

arbetet hos respektive organ, även om de representeras av olika personer.

Informellt har framför allt Miljöstyrningsrådet tagit initiativ till ett sådant samarbete, i första hand med Energimyndigheten, i frågor som anknyter till kriterieutveckling. Miljöstyrningsrådet har också kontaktat MISAB för att samordna marknadsföringen gentemot producenter. På handläggarnivå sker också vissa informella kontakter.

MISAB menar att samordning sker genom att miljömärkning anpassar sig efter den marknad som finns. Om andra system eller lagar uppfyller informationsbehovet om miljöprestanda så lämnar eller avstår miljömärkningen från dessa områden. Hittills finns dock inga exempel på att miljömärkningen lämnat några produktområden.

Det finns inte någon gemensam kunskapsbas

I princip är det samma kunskapsunderlag om miljörisker med olika produkter, deras egenskaper och miljöpåverkan som utgör grunden för de olika produktrelaterade verktygen. Det är exempelvis fråga om livscykelanalyser av olika produkter och de ämnen som ingår i dem, även om miljömärkningen kan utgå från försiktighetsprincipen och andra hänsyn utöver det vetenskapligt bevisade.

Trots att verktygen i stor utsträckning utgår från samma grundinformation, saknas det ett gemensamt kunskapsunderlag för kriterieutveckling. Varje organisation arbetar självständigt. Samarbetet i fråga om kunskapsutbyte, kompetensfrågor, nätverk och omvärldsbevakning är mycket begränsat.

Avsaknaden av ett gemensamt produktinformationssystem och dagens begränsade samarbete när det gäller kompetens- och kunskapsförsörjning innebär en risk för dubbelarbete och att miljökrav i kriterierna bygger på olika kunskaper och bedömningar. Från producenthåll har kritik riktats mot bristande vetenskaplig kvalitet i kunskapsunderlaget samt bristande samordning av kraven för olika verktyg. Att varje organisation tar fram eget kunskapsunderlag är inte kostnadseffektivt för staten och riskerar dessutom att leda till merarbete för producenterna genom att olika faktaunderlag ska tas fram för olika verktyg. Detta kan

leda till trovärdighetsproblem och minskat genomslag för arbetet med hållbar konsumtion och produktion.

Liknande arbetsprocesser

Skillnader och likheter när olika verktyg tillämpas

Det finns vissa gemensamma utgångspunkter för arbetet med energikrav enligt ekodesigndirektivet, energimärkning, Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier samt Blomman och Svanen. Det gäller framför allt kunskapsunderlaget för de olika verktygen.

Samtidigt finns det tydliga skillnader mellan verktygen, när det gäller utformning, grad av tvång och målgrupper. De kriterier som tillämpas av Energimyndigheten, Miljöstyrningsrådet och MISAB skiljer sig också åt i flera avseenden, bland annat genom att några har formen av absoluta krav som måste uppnås, några måste anpassas till lagstiftning och regelverk, några kontrolleras och granskas av externa verifierare vad avser deras uppfyllande av företag med mera. Dessutom är det olika beslutsprocesser utanför de svenska organisationerna som styr en del av verksamheten: EU, med olika direktorat och ministerråd för olika frågor, det nordiska, etc. Verktygen riktar sig också delvis till olika grupper – konsumenter, producenter, inköpare med flera.

Överlappning mellan olika organisationers produktgrupper

En genomgång av de produktgrupper där kriterier tagits fram visar att det finns betydande överlappning mellan MISAB:s produktgrupper för Blomman respektive Svanen, Miljöstyrningsrådets produktgrupper för miljöanpassad offentlig upphandling samt Energimyndighetens produktgrupper för ekodesign.⁴¹ De nya direktiven inom energiområdet innebär också en vidgning av direktivens tillämpningsområde, vilket innebär ökad överlappning. En tredjedel av Svanens produktgrupper berörs exempelvis, och väntas öka när arbetet enligt det nya ekodesigndirektivet kommit igång.

Överlappningen av produktgrupperna i de olika systemen är en naturlig konsekvens av att de olika verktygen har olika utformning och olika målgrupper. Samtidigt kräver överlappningen att verktygen samordnas,

⁴¹ Se bilaga 5.

både för att underlätta för producenter och konsumenter, och för att kunna ta tillvara potentiella synergier.

Liknande arbetssätt och processer

Miljöstyrningsrådet, MISAB och Energimyndigheten tillämpar i princip samma arbetssätt i sitt kriteriearbete. Samråd om förslag till kriterier sker i form av hearings, arbetsgrupper, referensgrupper och remisser med tillverkare, leverantörer, importörer, branschorgan och andra intressenter. Syftet med samråden är att få tillgång till expertkunskaper om miljörisker samt produkttegenskaper, marknadsbedömningar, samt att förankra de nya kriterierna. Processer som rör samma produkt eller produktområde är generellt inte harmoniserade eller formellt samordnade. Däremot förekommer ett informellt samarbete mellan dessa organ i kriterieutvecklingssammanhang, framför allt mellan Miljöstyrningsrådet och Energimyndigheten.

Vissa verktyg börjar närma sig varandra

Utvecklingen inom Svanen mot tjänsteföretag såsom dagligvarubutiker, tryckerier, tvätterier, hotell, och campingplatser innebär ett tydligt närmande till miljöledningssystem, genom att man lägger fokus på organisation och distribution, inte enskilda varor. Närmandet mellan olika verktyg medför härmed överlappning och risk för dubbelarbete.

Att miljömärkning allt mer tar fasta på organisation och processer kan verka förvirrande för konsumenter, som exempelvis förväntar sig att en Svanen-märkt butik enbart säljer Svanen-märkta varor. Livsmedel ingår inte i Svanens produktgrupper, även om frågan för närvarande är under utredning.⁴²

Kriterierna för Svanenmärkning av tjänsteföretag såsom dagligvarubutiker innehåller tydliga kopplingar till andra verktyg. I de nuvarande kriterierna för dagligvarubutiker⁴³ finns flera exempel på sådana kopplingar:

- För verifiering av butikens utbud av ekologiska produkter använder Svanen krav enligt EU:s förordning om ekologisk produktion,

⁴² För närvarande pågår en förstudie om livsmedel, enligt uppgift i MISAB:s årsredovisning för 2009.

⁴³ Svanenmärkning av dagligvarubutiker, version 1.5, 15 juni 2003 – 31 mars 2012

alternativt KRAV, Debio, Finnfood Luomo med flera privata märkningssystem.

- För verifiering av andra produkter används märken från exempelvis Fairtrade Labelling Organisation och Forestry Stewardship Council.
- För energiklassning av butikens belysning använder Svanen EU:s energimärkningsbestämmelser.
- För transporter hänvisas till EU:s EuroNorm och till miljöledningssystem EMAS och ISO 14001 för dokumentation av att kraven uppfyllts.
- För kontorsmaskiner hänvisar man till EnergyStar-märkning.
- För miljö- och kvalitetsstyrning används registrering enligt EMAS alternativt certifiering enligt ISO 14001 för att verifiera att kraven uppfylls.
- Enligt kraven är miljömärkta produkter alla produkter med ett miljömärke som strävar efter att följa ISO-standard 14024. Som exempel nämns Svanen, Blomman, Der Blaue Engel och Bra miljöval/Falken, det vill säga såväl officiella som privata märken.

Exemplen visar att det finns tydliga kopplingar mellan de olika verktygen när det gäller kriterier, och att olika system glider in i varandra. Detta är positivt, eftersom det kan öka samstämmigheten i den samlade kravbild. Samtidigt understryker det behovet av kommunikation mellan de ansvariga organen för verktygen.

Olika strategier vid val av kriterier

Hur kravnivåerna hos olika verktyg inom samma produktområden förhåller sig till varandra är otydligt. MISAB och Miljöstyrningsrådet tillämpar olika strategier vid val av produktgrupper och kriterienivåer, vilket bland annat beror på att verktygen utnyttjar olika styrmekanismer och vänder sig till olika målgrupper. Svanens målsättning är att märka de bästa 10-30 procent av produkterna. För miljöanpassad offentlig upphandling är Miljöstyrningsrådets strategi att lyfta upp de bästa tre fjärdedelarna av produkterna, medan kraven för ekodesign och energimärkning omfattar alla produkter. Samtidigt ska Miljöstyrningsrådet arbeta med spjutspetskrav vid miljöanpassad offentlig upphandling, för att sälla fram de 25 procent bästa produkterna. För eko-

design ska underkända produkter förbjudas, vilket innebär att endast godkända produkter ska finnas på marknaden. För Svanen är det frivilliga marknadskrafter som ska driva på utsorteringen av produkter med för stor miljöpåverkan.

Ingen samordning av kraven

Någon formaliserad samordning av kravnivåer mellan olika verktyg finns inte, vilken innebär att det finns en risk för omotiverade skillnader i kravnivåerna för olika verktyg, speciellt när organisationerna till stor del arbetar med liknande produktgrupper. Detta riskerar att leda till trovärdighetsproblem för de berörda verktygen, exempelvis om miljömärkningens krav på fönster skulle bli lägre än energimärkningens (som kan komma att omfatta fönster, genom direktivets utvidgning till energirelaterade produkter).

För konsumenter och även producenter är det svårt att reda ut hur kraven förhåller sig till varandra, eftersom det saknas samordning av kraven och en tydlig bild av hur de förhåller sig till varandra. Detta rimmar illa med målet att förenkla för konsumenter och andra användare. Dessutom innebär omotiverade skillnader i kravnivåer merarbete för producenter som ska visa att deras produkter uppfyller kraven.

3.4 Slutsats

Statskontorets sammanfattande slutsats är att dagens organisering av Blomman och Svanen inte uppfyller alla krav som ställs på ett behörigt organ. Någon formaliserad samordning av de olika statliga produktverktygen förekommer inte. Organisationen är med andra ord inte ändamålsenlig, enligt de kriterier som Statskontoret formulerat med utgångspunkt i prioriteringsgrunderna för miljömärkningen. Vi menar att orsakerna ligger i brister i regeringens styrning av bolaget MISAB och avsaknaden av ett integrerat angreppssätt för hållbar konsumtion och produktion.

Den statliga styrningen av miljömärkning är svag

Den nuvarande organisationen av miljömärkning är inte ändamålsenlig i förhållande till de krav som framgår av förordningen för Blomman, gällande EU-regelverk och handlingsplanen för hållbar produktion och konsumtion. På flera punkter kan det ifrågasättas om bolaget MISAB

uppfyller de krav som ställs på ett behörigt organ för miljömärkning. Vi menar att staten inte har säkerställt att Blomman har samma förutsättningar som Svanen, vilket har försvårat Blommans genomslag. Det finns också problem rörande transparens i bolagets verksamhet och självständighet från sårintressen.

Det saknas strategisk styrning för ett integrerat angreppssätt

Samtliga verktyg bygger på samma grundtanke – att utifrån kunskaper om produkters miljöeffekter fastställa en norm och sedan bedöma produkter mot denna norm. Det är framför allt vid tillämpningen av de olika verktygen och värderingen av kunskapsunderlaget som skillnaderna mellan verktygen blir tydliga. Företrädare för olika verktyg för hållbar konsumtion och produktion har dock på eget initiativ och på informell grund inlett visst samarbete i det löpande arbete. Samtidigt framhåller man att det finns grundläggande skillnader mellan verktygen, som i dag sätter gränser för hur långt det går att komma med samordning på informell grund.

Staten har inte tagit konkreta initiativ för att implementera ett integrerat angreppssätt för miljömärkning, EMAS, miljöanpassad offentlig upphandling, ekodesign och energimärkning. Styrningen är tvärtom fragmenterad och bygger inte på någon samlad strategi. Företrädare för olika verktyg framhåller skillnaderna mellan olika verktyg, snarare än de många likheterna.

Att samordningen är begränsad kan förklaras av att olika verktyg har införts vid olika tidpunkter, samt att de har olika målgrupper och utnyttjar olika mekanismer och strategier. Vi menar dock att det behövs en mer formaliserad samordning för att få genomslag för arbetet med hållbar konsumtion och produktion.

4 Varför är dagens organisation inte ändamålsenlig?

4.1 Styrningen av miljömärkningen är svag

MISAB:s ägare har inte varit aktiva

Fram till 1998 förvaltades Blomman och Svanen av Swedish Standards Institute (SIS), som slutit avtal om detta med staten. År 1998 bolagiserades dock verksamheten i syfte att skapa en klarare och effektivare organisation med tydligare beslutsstruktur.⁴⁴ Bortsett från att regeringen utser styrelsen i MISAB har den formella styrningen varit mycket begränsad. Staten har även utövat viss informell styrning, genom att i styrelsen betona behov av vissa prioriteringar.

Ägardirektiv framfördes till bolaget först 2009, och lyder:

- Systemen (Svanen och Blomman) ska vara relevanta på sikt och bolaget ska aktivt arbeta för att säkra detta
- Arbeta för att utveckla systemen så att behov av nya miljömärkningssystem minimeras
- System bör utvecklas som tydliggör nyttan med verksamheten
- Konsekvensen av ett nytt avgiftssystem för Blomman bör utredas inför en fortsatt dialog mellan ägarna och bolaget.

Enligt Statskontoret är dessa direktiv alltför allmänt hållna för att ha någon reellt styrande inverkan på verksamheten. De saknar sluttidpunkt och är dessutom svåra att följa upp.

Vid SSR:s fullmäktigemöte i maj 2009 framkom att föreningens styrelse känner stor tveksamhet till att vara delägare i MISAB.⁴⁵ Enligt vår utredning finns det flera skäl till styrelsens tveksamhet. SSR upplever att man inte kan utöva någon styrning av miljömärkningen, eftersom man saknar både sakkompetens och operativa resurser. SSR uppger sig

⁴⁴ Prop. 1997/98:NU1, Bidrag till miljömärkning av produkter (F 7)

⁴⁵ Protokoll, SSR:s fullmäktige 2009-05-04, punkt 5

också sakna incitament för att vara en aktiv ägare, eftersom kopplingen till standardisering upplevs ha försvagats och verksamheten inte ger någon ekonomisk avkastning för ägarna. Vi kan också konstatera att det inte finns något i SSR:s stadgar som medför ett ansvar för miljömärkningen.

SSR har under lång tid varit osynlig som ägare, trots att rådet äger 90 procent av bolaget. SSR har också bedömt att det varken skulle få negativa följder för miljömärkningen eller för föreningen om man avvecklade sitt engagemang som ägare.

SSR kan enligt aktieägaravtalet för MISAB avveckla sitt engagemang. Då tar staten över hela ägandet av bolaget. Detta skulle underlätta för staten att vidta de åtgärder som krävs för att stärka styrningen av miljömärkningen.

Den ekonomiska styrningen har varit begränsad

Av bolagsordningen för MISAB framgår att verksamheten inte syftar till att ge aktieägarna vinst.⁴⁶ Bolagets ekonomi avhandlas också i aktieägaravtalet mellan staten och SSR.⁴⁷ Där framgår att bolagets verksamhet ska "organiseras så att de två miljömärkningssystemens självständighet tillförsäkras och att ekonomin mellan dem särhålls. Styrelsen skall tillse att Bolaget likabehandlar de två systemen".⁴⁸ Där framgår också att "bolaget får reservera skäliga medel för särskilda utvecklingsinsatser, för konsolidering av verksamheten samt för uppbyggnad av en resultatutjämningsfond".⁴⁹ I årsredovisningen redovisas dessa medel under posten "reservfond". Staten har inte preciserat vad som utgör "skäliga medel" att läggas i reservfonden, som nu uppgår till närmare 15 miljoner kronor. Innebörden av "särskilda utvecklingsinsatser" och "konsolidering av verksamheten" är heller inte klargjord. MISAB har använt fonden för extra marknadsföring av Svanen, och tolkar "konsolidering" som att bolaget ska ha god soliditet.⁵⁰

Enligt regleringsbrevet för 2009 beviljades MISAB 4,4 miljoner kronor som "bidrag för utveckling av miljömärkningskriterier för konsu-

⁴⁶ Bolagsordning för MISAB, 9 §

⁴⁷ Reviderat avtal år 2006

⁴⁸ 3.1 §

⁴⁹ 3.4 §

⁵⁰ Ragnar Unge, den 16 mars 2010

mentprodukter”, varav hälften för Blomman och hälften för Svanen. Inga redovisningskrav eller finansiella villkor ställs i regleringsbrevet. Hur de statliga bidragen har använts kan inte följas upp, eftersom regeringen inte har ställt några särskilda återrapporteringskrav på MISAB.

Några ekonomiska mål har inte ställts upp för bolaget. MISAB har dock genom ägardirektiven från bolagsstämman 2009 fått i uppdrag att utreda konsekvenserna av Blommans nya avgiftssystem.

MISAB:s prioriteringar har strukturella orsaker

Organiseringen i bolagsform

Eftersom producenternas efterfrågan i dag är betydligt större på Svanen än på Blomman, kan det te sig rationellt för MISAB att satsa på Svanen framför Blomman i marknadsföringen och verksamheten i övrigt. Detta producentperspektiv är en naturlig följd av att MISAB är organiserat i bolagsform. Bolag strävar i normalfallet efter att expandera, och regelverket för aktiebolag fordrar att verksamheten bedrivs effektivt och med bolagets bästa i främsta rummet. Dessa mekanismer gäller även allmännyttiga bolag som inte har till syfte att ge vinst åt ägarna. I MISAB:s fall har överskotten återinvesterats i verksamheten, och bolaget har därmed kunnat expandera kraftigt.

Organiseringen i bolagsform är dock inte ett problem i sig, och vi bedömer att de skäl för bolagsformen som Statskontoret förde fram i utredningen Svanen och Blomman 1995 fortfarande är giltiga.⁵¹ Statskontoret anförde då att aktiebolagsformen har fördelen av att vara väl reglerad, transparent och flexibel. Uppgiften bedömdes inte vara lämplig att bedriva i myndighetsform, eftersom miljömärkning är ett frivilligt verktyg som inte föranleder någon myndighetsutövning. Inte heller stiftelseformen ansågs lämpad, med anledning av de styrproblem som den medför. En ideell förening nämndes också som tänkbart alternativ, men avskrevs eftersom den verksamhetsformen bedömdes vara mindre förutsägbar ur ett styrperspektiv.

Bolagsformen har också valts för de frivilliga verktygen miljöanpassad offentlig upphandling, EMAS och miljövarudeklarationer, som förval-

⁵¹ Statskontoret 1995:21, s. 49-50

tas av Miljöstyrningsrådet. Ekodesign och energimärkning, som är obligatoriska, administreras av Energimyndigheten.

Vi känner inte till något fall där en statlig verksamhet som bolagiserats återgått till den verksamhetsform som föregick bolagsbildningen. Att ändra verksamhetsform för miljömärkningen skulle inte i sig lösa de problem som finns i dag. En förändring skulle tvärtom riskera att undergräva miljömärkningens trovärdighet hos de producenter som ingår avtal med det behöriga organet.⁵²

Trots att MISAB:s bolagsform är rimlig kan vi konstatera att bolagsformen har blivit en utmaning för statens styrning av Blomman och Svanen. Dagens kombination av organiseringen i bolagsform, underfinansiering av Blomman och MISAB:s kombinerade ansvar för Blomman och Svanen är problematisk, eftersom den skapar incitament för MISAB att prioritera Svanen.

Blomman och Svanen hålls isär finansiellt, men inte organisatoriskt

En annan strukturell omständighet som påverkar hur MISAB hanterar relationen mellan Blomman och Svanen är vissa formuleringar i aktieägaravtalet mellan staten och SSR. Bolagets verksamhet ska enligt avtalet organiseras så att Blommans och Svanens självständighet säkerställs, och så att ekonomin mellan dem hålls isär.⁵³ Innebörden av aktieägaravtalets formuleringar är att intäkter från en märkning inte får investeras i den andra märkningen. MISAB uppger att det faktum att ekonomierna ska hållas isär innebär att Svanen prioriteras, eftersom intäkterna är högre än för Blomman. Ägarna har också gett uttryck för denna tolkning och prioritering.

Samtidigt konstaterar vi att det finns styrsignaler från regeringen som pekar åt ett annat håll. Aktieägaravtalet för MISAB föreskriver att styrelsen ska ”säkerställa att Blomman och Svanen ska behandlas lika”, och statsbidraget till MISAB fördelas lika mellan Blomman och Svanen.

⁵² Vad gäller bedömning av verksamhetsform är miljömärkningens organisation en parallell till organiseringen av Samhall, ett annat allmännyttigt bolag. Se *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56), kap. 9

⁵³ §3.1 aktieägaravtal mellan staten och SSR gällande MISAB (2006-06-19)

En viktig förutsättning för Blommans etablering är att Blomman blir mer välkänd än i dag. MISAB:s marknadsföring är dock inte inriktad på att öka konsumenternas och producenternas efterfrågan på Blomman.

Problemen i relationen mellan Blomman och Svanen har skärpts med anledning av den nya avgiftsstrukturen för Blomman som regleras i den nya EU-förordningen. MISAB:s prioriteringar riskerar därigenom att i än högre grad konservera Svanens dominerande ställning i Sverige.

Det finns samtidigt fördelar med att MISAB förvaltar både Blomman och Svanen. Miljömärkningens centrala aktörer framhåller att synergierna mellan Blomman och Svanen är omfattande. Blomman uppges ha kunnat dra nytta den kompetens inom miljömärkning som finns etablerad inom Svanen. De parter som inte själva är involverade i MISAB upplever däremot att problemen med att samma organ förvaltar både Blomman och Svanen överväger fördelarna. Det delade ansvaret framhålls som en olycklig konkurrenssituation, snarare än som en lämplig grund för samordning av märkningarna. Statskontoret har också tidigare konstaterat att Svanen inte tycks gynna utvecklingen av antalet licenser för Blomman.

4.2 Det saknas strategisk styrning för ett integrerat angreppssätt

Ingen sammanhållen styrning

Någon sammanhållen och övergripande strategi eller styrning från regeringens sida för att främja ett integrerat angreppssätt finns inte i dag. Inte heller finns det någon gemensam syn hos aktörerna på olika nivåer och inom olika politikområden, utan bilden är splittrad och sektoriserad. Det saknas dessutom en tydlig och sammanhållen statlig ägarstrategi och ägarstyrning för de berörda statliga bolagen MISAB och Miljöstyrningsrådet. Ett exempel är kravet på samverkan samarbete med MISAB som finns i bolagsordningen för Miljöstyrningsrådet, medan motsvarande krav inte har ställts på MISAB.

Avsaknaden av ett integrerat angreppssätt för hållbar konsumtion och produktion i Sverige innebär risker för överlappning, dubbelarbete och motsägelser. Sveriges splittrade system för information om produkters miljöeffekter och miljörisker riskerar att påverka det samlade genomslaget för hållbarhetsarbetet negativt. Kraven på enkelhet för konsumenter och producenter kan motverkas samtidigt genom att de olika verktygen delvis konkurrerar med varandra.

Miljömärkning organiseras som en konsumentfråga, men konsumentperspektivet är underordnat i miljömärkningen

I Sverige har Blomman och Svanen sin institutionella hemvist i konsumentenheten inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet.⁵⁴ På nordisk nivå hanteras däremot Svanen sedan 2006 som en miljöfråga, eftersom det nordiska samarbetet inom konsumentområdet avvecklats. Sverige företräds i dessa sammanhang numera av miljöministern, även om frågan bereds på Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Vi menar att ett integrerat angreppssätt skulle tala för att organisera miljömärkningen som en miljöfråga, såsom är normalfallet i ett internationellt perspektiv,⁵⁵ exempelvis i Danmark och Finland, där miljömärkningen styrs av miljöministerierna (i Finland dock bara Blomman). Även på europeisk nivå organiseras Blomman som en miljöfråga.

Statskontoret konstaterar att det har skett en förskjutning av tyngdpunkten inom miljömärkningen, genom att konsumentperspektivet har blivit allt svagare. Det beror på att konsumentpolitikens inriktning har förändrats och att Svanen har blivit allt mer marknadsdriven. Detta bekräftas av Konsumentverket, som menar att verket varken har den kompetens eller de resurser som krävs för att bidra till kriterieutvecklingsarbetet i miljömärkningsnämnden. Kompetensbristen hänger samman bland annat med överföringen av Konsumentverkets testverksamhet till Energimyndigheten.

⁵⁴ Konsumentenheten har tidigare legat på Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Jordbruksdepartementet.

⁵⁵ Se bilaga 4

Att regeringen fortfarande styr miljömärkningen som en konsumentfråga utgör enligt Statskontoret ett hinder för att samordna olika verktyg för hållbar utveckling.

Olika finansieringsmodeller och ekonomiska villkor

Statens finansiering av insatser inom produktinformationsområdet är inte samordnad och finansieringsgraden varierar. MISAB har en hög självfinansieringsgrad genom ansöknings- och årsavgifter från framför allt Svanen. MISAB:s arbete med Blomman är däremot nästan helt beroende av statligt bidrag. Svanen svarar dock för 90 procent av MISAB:s omsättning. Staten ger (genom Integrations- och jämställdhetsdepartementet) ett bidrag för kriterieutveckling som uppgår till ungefär 10 procent av MISAB:s omsättning. Samtidigt kanaliserar staten pengar genom den andra delägaren i MISAB, SSR, främst för projekt inom standardiseringsområdet. SSR har ett eget anslag från Utrikesdepartementet. Miljöstyrningsrådets arbete med registrering av företag som certifierats enligt EMAS är självfinansierande, medan övrig verksamhet finansieras genom ett anslag i Naturvårdsverkets regleringsbrev som uppgår till 85 procent av omsättningen. Energimyndighetens arbete med produktinformation finansieras helt genom anslag från Näringsdepartementet.

Någon samlad bild eller redovisning av statens finansiella engagemang inom området finns inte. Detta innebär i sin tur att staten inte utnyttjar den statliga finansieringen för att uppnå en sammanhållen styrning på produktinformationsområdet i syfte att integrera olika verktyg och insatser och därmed skapa större genomslag i form av mindre miljöbelastning.

Statskontoret menar att den splittrade finansieringen utgör ett hinder för en samlad prioritering av de statliga insatserna på produktinformationsområdet.

Organisationen och styrningen är inte samordnad

Inom Regeringskansliet fördelas ansvaret för produktinformation mellan tre olika departement (Miljödepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Näringsdepartementet), vilka har ansvar för var sitt bolag respektive myndighet som arbetar med produktinformation. Dessutom utfärdas ett särskilt regleringsbrev från Utrikesdepartementet om bidrag till SSR. Utöver de berörda departementen är en mängd andra statliga aktörer involverade. Av tabell 2 framgår vilka intressenter som ingår i de olika organen.

Tabell 2. Intressenter i organ som berör miljömärkningen*

	SSR	MISAB	SMN**	Miljöstyrningsrådet
Svenskt näringsliv	M	S	S	Ä / S
SKL	M/S		S	Ä / S
Naturvårdsverket		S	S	S
Svensk handel	M	S		
SSR		Ä / S		
Integrations- och jämställdhetsdepartementet.	M	Ä / S		
Miljödepartementet	M			Ä / S
Konsumentverket	S		S	
Energimyndigheten			S	
Utrikesdepartementet	M/S			
Kemikalieinspektionen			S	

* M = medlem, S = styrelseledamot, Ä = ägare

** Svenska miljömärkningsnämnden

Att den statliga styrningen är fördelad på flera departement och aktörer försvårar den överblick och samordning som fordras för ett integrerat angreppssätt.

4.3 Slutsats

Statskontoret menar att den nuvarande organisationen för miljömärkning inte är ändamålsenlig och att styrningen har varit svag. En orsak till den svaga styrningen av MISAB är ägarsituationen, där huvudägaren SSR inte varit engagerad. En annan förklaring är att regeringen inte har utvecklat någon strategi för implementering av ett integrerat

angreppssätt för statliga insatser för hållbar konsumtion och produktion. Miljömärkningens roll i detta arbete har inte klargjorts, och verksamheten har därför fått utvecklas utan närmare styrning från regeringens sida. Arbetet med hållbar konsumtion och produktion kan i dag snarare beskrivas som fragmenterat, trots de politiska intentioner om samordning och integration som finns på europeisk, nordisk och svensk nivå.

Avsaknaden av en strategi för integrering av olika insatser innebär att potentialen för att nå ett större genomslag inte utnyttjas. Konsekvensen blir lägre effektivitet, krav som inte samordnas, merarbete för producenter och upphandlare samt inte minst risk för trovärdighetsproblem för verktygen för hållbar konsumtion och produktion.

5 Förutsättningar för ett öppet system för miljömärkning

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa om förutsättningarna för ett öppet system för miljömärkning har påverkats av de förändringar som skett inom miljömärkningsområdet sedan 2005. Enligt uppdraget finns det åter anledning att utreda frågan, med anledning av att systemet för den fristående märkningen KRAV öppnats, samt mot bakgrund av den reviderade förordningen för Blomman. I uppdraget ingår att redovisa för- och nackdelar med ett öppet system och att skissa på några olika scenarier.

Detta kapitel innehåller en redovisning av hur förutsättningarna för ett öppet system för miljömärkning förändrats sedan 2005, för- och nackdelar med ett öppet system samt två alternativ för ett öppet system för Blomman och Svanen. Kapitlet bygger på en konsultstudie som utförts av Swedeval Utvärdering på uppdrag av Statskontoret.⁵⁶

5.1 Förändringar sedan år 2005

En växande marknad för certifiering inom miljömärkningsområdet

Marknaden för certifiering inom eller i anslutning till miljömärkningsområdet har en expansiv utveckling som kan förväntas fortsätta de kommande åren.

Expansionen och internationaliseringen av certifieringstjänsterna

Allt fler internationella produktmärkningar etableras. Det medför att certifieringsföretagen etablerar sig och växer internationellt, samtidigt som de breddar sin verksamhet för att kunna integrera olika system. Dessa tendenser präglar de omstruktureringar som pågår i branschen. Denna utveckling ökar förutsättningarna för att det ska finnas en tillräcklig certifieringskapacitet om Blomman och Svanen skulle öppnas upp för fristående certifieringsorgan.

⁵⁶ Folke Hansson och Göran Hågnemark, *Öppna system för miljömärkning med Svanen och EU-Blomman*. Rapporten kan laddas ned på www.statskontoret.se

Miljömärkningen har en positiv trend

Antalet miljömärkningslicenser för Svanen har ökat kraftigt under den senaste femårsperioden, särskilt inom dagligvaruhandeln och tjänsteområdet i övrigt. En fortsatt expansion av miljömärkningen inom det resurskrävande tjänsteområdet kommer att ställa höga krav på MISAB:s certifieringskapacitet och förmåga att anpassa bolagets kompetens.

Ny förordning för Blomman

Den nya EU-förordningen för Blomman syftar till att stärka genomslaget för det europeiska miljömärkningssystemet. Om intentionerna med den nya förordningen uppfylls, så kommer miljömärkning med Blomman att öka. Detta skulle innebära att den potentiella marknaden för certifiering ökar, vilket stärker förutsättningarna för ett öppet system.

Öppningen av certifieringen för KRAV-märkningen

Föreningen KRAV har öppnat sin certifiering och licensiering för konkurrens, och har stegvis avvecklat sin egen certifieringsverksamhet. I dag finns alltså en öppen marknad för certifiering enligt KRAV.

Öppningen av systemet hänger samman med den expansion som förväntas ske genom EU-märkning av ekologisk produktion, vilket ytterligare kan stärka den potentiella marknaden för ett öppet system för miljömärkning. Det pågår för närvarande (våren 2010) utredningar inom både Blomman och Svanen om att utvidga märkningarna till livsmedelsområdet.

Förhållandet mellan KRAV-märkningen och EU:s märkning av ekologiska livsmedel kan betraktas som en parallell till Blomman och Svanen, varför erfarenheter från KRAV är relevanta när lämpligheten av ett öppet system för Blomman och Svanen analyseras. Erfarenheterna av att öppna systemet för certifiering för KRAV är överlag positiva.⁵⁷

⁵⁷ Erfarenheter från KRAV redovisas i bilaga 7.

Goda erfarenheter av öppna system har bekräftats

Inom offentligrättsligt reglerad provning och teknisk kontroll har Sverige tillämpat öppna system som huvudregel ända sedan mitten av 1990-talet, både inom områden som harmoniserats genom olika EG-direktiv och inom de områden där Sverige självständigt kan besluta om kontrollens organisation. En offentlig utredning gjorde för några år sedan en utvärdering av hur det öppna systemet fungerar, vilket redovisades i betänkandet *Öppna system för provning och kontroll – en utvärdering*.⁵⁸

Utredningens samlade bedömning var att det öppna systemet i stort sett fungerar väl, och att det inte finns några skäl att ompröva huvudregeln om att öppna system ska tillämpas. Enligt utredningen talar flera skäl också för att öppna system är en rationell metod för att organisera kontrollverksamhet. Eftersom öppna system bygger på konkurrens mellan oberoende kontrollorgan kan de exempelvis förutsättas främja effektiviteten. För att kunna upphandla provnings- och kontrolltjänster i konkurrens förutsätts också att kraven på tjänsten verbaliseras, tydliggörs och dokumenteras. I allmänhet är öppna system därmed mer transparenta än ”icke-öppna” system. Härigenom får berörda aktörer lättare att förstå vilka krav som faktiskt gäller.

Utredningen kunde heller inte se några betydande nackdelar med att använda öppna system. Enligt utredningen visar till exempel erfarenheten från de områden där öppna system har införts att säkerheten allmänt sett inte har påverkats negativt av detta. Vidare tycks kvalitetsnivån beträffande den provning och kontroll som bedrivs inom berörda produktområden i stort sett vara oförändrad efter införandet av öppna system. Utredningen fann heller inga stora generella problem avseende rutiner för samråd, informationsutbyte och erfarenhetsåterföring i öppna system.

EU-förordning om ackreditering och marknadskontroll

Den 1 januari 2010 trädde en EU-förordning om ackreditering och kontroll i kraft. Enligt förordningen bör ackreditering vara huvudalternativ vid utformning av system för certifiering på områden som omfattas av EU-lagstiftning. Förordningen innebär att öppna system för certifiering får en starkare och mer formaliserad ställning inom EU.

⁵⁸ SOU 2006:113

5.2 För- och nackdelar med ett öppet system

I detta avsnitt redovisar vi argument för och emot ett öppet system för Blomman och Svanen. Framställningen struktureras utifrån fyra aspekter av miljömärkningen:

- Kriterieutveckling
- Harmonisering av bedömning och kontroll
- Kostnader och finansiering
- Konsekvenser för företagen (producenter respektive certifieringsorgan)

Kriterieutveckling

Kriteriearbetet vinner i trovärdighet och tydlighet

Fördelen med ett öppet system är att det eliminerar den rollkonflikt som ligger inbyggd i att ansvaret för både kriterieutveckling och certifiering utförs av samma organ. Ett annat argument för öppna system är att det leder till tydligare kriterier. Om certifieringen genomförs av fristående organ, ökar kraven på att kriteriedokumentationen ska vara tydliga för att minimera utrymmet för subjektiva tolkningar och bedömningar. Detta förstärker trovärdigheten för miljömärkningen och dess organisation.

Dagens ordning ifrågasätts inte generellt

Mot detta resonemang kan ställas att det inte råder någon generell trovärdighetskris för den nuvarande organiseringen av Blomman och Svanen. De intervjuade producenterna, som alla har miljömärkta produkter, ifrågasätter inte heller att kriterieutveckling och certifiering hålls samman inom ett och samma organ, även om stark kritik förekommer inom vissa branscher mot Svanens kriterier. Svanen åtnjuter emellertid hög trovärdighet och tillit hos konsumenterna.

En sammanhållen process ger ett effektivt kriteriearbete

Ett argument mot att förändra den sammanhållna kriterieutvecklingen och certifieringen är att man i dag har en nära och administrativt enkel återkoppling från tillämpningen till revisionen av kriterierna. Om inte denna kunskap kommer kriterieorganisationen till del, så riskerar arbetet med att revidera kriterierna att försvåras och fördyras. Genom att kontrollera hela kedjan kan miljömärkningsorganet utnyttja ömsesidiga kompetenssamband mellan regelutformning och praktisk bedömning på ett kostnadseffektivt sätt. Ett öppet system riskerar att leda till ökade kostnader för kriterieutveckling och revision av kriterier.

Det finns fungerande rutiner för god återföring av erfarenhet även i ett öppet system

Inom andra områden och märkningar finns det väl utarbetade arbetsformer och rutiner för att tillvarata certifieringsorganens erfarenheter och återföra information till kriterieutvecklingen i ett öppet system. Detta bekräftas exempelvis i utvärderingen av öppna system från år 2006.⁵⁹ Däremot kan kostnaderna för kriterieutvecklingen öka något.

Det internationella samarbetet kring kriterieutveckling kan försvåras i ett öppet system

Svanen bygger på en samnordisk organisation, där samarbetet mellan de fem länderna förväntas försvåras och fördyras, om ett enskilt land öppnar upp certifieringen. Arbetet med kriterierevision och kalibrering bedöms till exempel bli mer komplext med fler nivåer och aktörer inblandade.

Mot bakgrund av den nämnda utredningen från 2006 samt erfarenheter från KRAV bedömer vi dock att erfarenhetsåterföringen kan fungera lika väl eller bättre i ett öppet system.

Harmonisering av bedömning och kontroll

Ett öppet system kräver ökade insatser och kostnader för harmonisering

Förutsättningarna för en enhetlig tillämpning kan påverkas om flera fristående certifieringsorgan svarar för certifiering och efterkontroll.

⁵⁹ SOU 2006:113

En kritik som riktas mot ett öppet system är att behovet av att harmonisera certifiering och kontroll mellan certifieringsorganen kan medföra ökade kostnader för att åstadkomma en enhetlig tillämpning.

Det finns etablerade former och rutiner för harmonisering och kalibrering vid öppna system

Problemet med att harmonisera certifiering enligt gemensamma standarder är välbekant inom olika certifieringssystem. Därför finns det etablerade former, rutiner och dokument för harmonisering och kalibrering inom och mellan certifieringsorgan. Former och rutiner för hanteringen ingår i avtalen mellan certifieringsorganen och de behöriga organen. De etablerade certifieringsorganen har god erfarenhet och kompetens för att säkerställa god harmonisering, vilket framgår av den offentliga utredningen om öppna system från 2006.

Finansiella konsekvenser för miljömärkningssystemet

Finansieringsmöjligheter och avgiftsmodeller vid öppen certifiering

En analys av finansieringen av miljömärkningen är komplex och måste bygga på en rad olika antaganden. Inledningsvis bortser vi från problemet med skillnaderna mellan olika avgiftsmodeller och kostnadstäckningsgrader i systemen för Svanen och nya Blomman.

Vid öppen certifiering av Svanenmärkningen skulle kundföretagen få betala avgifter för själva certifieringen direkt till certifieringsorganet. Kostnaderna för efterkontrollen och i viss mån även för en marknadskontroll skulle också täckas in av avgifter direkt till certifieringsorganet. Även om det är svårt att bedöma den genomsnittliga avgiftsnivån i förhållande till dagens avgifter, så är det troligt att prisbilden kan komma att marknadsanpassas, vilket kan leda till en omfördelning av avgifterna mellan olika kundkategorier och typer av avgifter. Exempelvis kan ansökningsavgiften behöva höjas och årsavgiften sänkas, eftersom varje producent i ett öppet system får stå för de egna kostnaderna. I dag sker en omfördelning av kostnaderna, genom att systemet i första hand finansieras genom omsättningsbaserade årsavgifter. I dag täcker inte ansökningsavgifterna MISAB:s kostnader för certifiering.

För sin finansiering skulle miljömärkningsorganet behöva ta ut en årsavgift från kundföretag för att täcka kostnader för regelutveckling, marknadsföring och information samt internationellt samarbete. En del av miljömärkningsorganets kostnader skulle också, i likhet med KRAV-systemet, kunna täckas av en avgift från de ackrediterade certifieringsorganen.

De skilda avgiftsnivåerna för Blomman och Svanen komplicerar ett öppet system

Den nya EU-förordningen för Blomman innebär att avgifterna för Blomman sänks. Avgifterna är lågt satta i förhållande till de kostnader som är förknippade med miljömärkningsprocessen. Om kostnaderna inte täcks av avgifterna, måste finansieringen lösas på annat sätt. Det gäller oavsett om systemet öppnas för konkurrens eller inte.

Om öppen certifiering införs för Blomman, är det en avgörande förutsättning att certifieringsorganen får full kostnadstäckning för sina insatser. Detta förutsätter någon typ av ersättning från staten, eftersom full kostnadstäckning inte kan tas ut av producenterna. Ersättningen måste lösas direkt mellan staten och certifieringsorganen, för att inga transaktionskostnader för märkning med Blomman ska uppstå för producenterna.

Finansiella konsekvenser för producenter och certifieringsorgan

Konkurrensen vid öppen certifiering påverkar priser, service och kvalitet för certifieringstjänsterna

Erfarenheterna av öppna system talar för att ökad konkurrens pressar priserna för certifieringen och utvecklar service och kvalitet i certifieringsföretagens tjänster. Inom miljömärkningsområdet kan fler aktörer på marknaden leda till kortare väntetider, smidigare rutiner för certifiering och bättre service. Certifieringsorganen kan också erbjuda ett bredare utbud och kombinationer av tjänster. Möjligheterna att samordna olika tjänster kan också ge effektiviseringar som sänker kostnaderna (se nedan).

Nackdelar som förs fram med en konkurrensutsatt certifiering på affärsmässig grund är risken för skillnader i bedömningen och kvali-

tetsbrister i kontrollen när många organ är inblandade. Om det finns en osäkerhet i likabehandling kan det på sikt minska förtroendet för miljömärkningen. En sådan osäkerhet påverkar även företagens inbördes konkurrensförhållanden.

Öppen certifiering ökar möjligheterna till samordnade insatser och lägre kostnader

Det mest omdiskuterade värdet av öppen certifiering gäller möjligheterna till ökad samordning av certifiering för flera olika märkningar och standarder. Om det ackrediterade certifieringsorganet gör sina revisioner samlat vid ett tillfälle och med samma revisor, bör det bli kostnadsbesparande för både kundföretaget och certifieringsorganet.

Kundföretagen med olika sorters produktioner vill kunna vända sig till en och samma certifieringsorganisation för flera olika certifieringstjänster. Företagen efterfrågar också i större utsträckning kombinerade tjänster. De ser en möjlighet att effektivisera dessa aktiviteter och därigenom minska kostnaderna genom förbättrad timing, färre kontrollbesök, förenklad hantering och minimerad tid för revisioner och kontroller.

Det har framhållits att det finns klara samordningsfördelar och synergier mellan olika typer av system inom miljöstyrningsområdet. Företagen kan med fördel arbeta med en och samma aktör och praktiska samordningsmöjligheter finns även om systemen har olika periodicitet och dylikt. Olika ledningssystem är integrerade med certifieringssystemen.

Bilden är dock splittrad. Det finns en återkommande skepsis till bedömningen att det skulle finnas betydande samordningsfördelar och kostnadsbesparingar. Denna inställning grundas på fall då olika system inte kan integreras i någon större utsträckning eller där värdet av besparingarna inte är så stort eller åtminstone svårt att påvisa.

I intervjuer med producentföretagen lyfter man tvärtom fram de merkostnader som uppkommer initialt vid omläggningen av systemet. Företagen ser kostnaderna med att tvingas utvärdera alternativa förslag till certifieringsorgan för samverkan och anpassa sina rutiner till nya förutsättningar. Detta är dock i viss grad en engångskostnad.

Ytterligare en faktor som komplicerar bedömningen av kostnadskonsekvenserna av en öppen certifiering gäller hur stort behovet av ackreditering kommer att vara. SWEDAC har pekat på att ackrediteringen kan komma att ske ner på produktgruppsnivå och kanske även på kriterienivå. Det innebär i så fall ett omfattande behov av ackreditering, som blir kostnadsdrivande för ett öppet system. SWEDAC:s ackreditering och tillsyn finansieras med avgifter från certifieringsorganen.

Informationsöverföring från underleverantörer kan försvåras

På ett område bedöms det att möjligheterna till samordning kommer att försämrats om certifieringen öppnas upp. Det gäller samarbetet om informationsöverföring i syfte att upprätthålla en samlad databas med miljöinformation om produkter från underleverantörer. Denna kunskapsbas, som i dag förvaltas av MISAB, anses av bolaget vara en rationell lösning som underlättar för företagen att ansöka om licens. Om kontroll och certifieringsarbete inte är sammanhållna kan det fördyra för licenssökare och underleverantörer, som då måste förse flera organisationer med konfidentiell information.

Marknadspriser kan drabba mindre företag

Kundföretagen för miljömärkning är en heterogen grupp med olika förutsättningar. Det finns en priskänslighet hos kundföretagen och storleken på avgifterna är betydelsefull för viljan att använda märkningen och för val av miljömärkningssystem.

En övergång till ett öppet certifieringssystem och marknadsprissättning kan ha skilda följder för olika typer av företag. Inom KRAV har mindre företag drabbats av kraftiga prishöjningar för certifiering och ett stort antal av dessa har lämnat KRAV. Det kan inte uteslutas att en liknande utveckling skulle uppkomma inom Svanenmärkningen. Speciellt mindre tjänsteföretag belägna långt från närmaste certifieringsorgan riskerar att drabbas av högre avgifter om certifieringstjänsterna styrs av marknadsprissättning.

Prisbilden påverkas också av hur utbudet av certifieringstjänster ser ut inom olika produkt- och tjänstekategorier. Brist på intresserade certifieringsföretag inom små produktområden med liten omsättning och få licensinnehavare kan leda till höga priser.

5.3 Två alternativ för ett öppet system

Öppet system för certifiering

Ett öppet system för certifiering innebär att certifiering öppnas upp för konkurrens. Detta alternativ pekades ut som huvudalternativ i Jordbruksdepartementets utredning 2005.⁶⁰

Modellen innebär att staten fortsättningsvis ansvarar för kriterieutveckling (inklusive internationellt samarbete), marknadsföring, licensiering (tilldelning av miljömärket), samt marknadskontroll (varumärkesvård). Teknisk provning, certifiering (bedömning av överensstämmelse) och efterkontroll sker däremot av fristående och ackrediterade certifieringsorgan på en konkurrensutsatt marknad.

De ackrediterade certifieringsorganen behöver fortsättningsvis medverka i arbetet med kriterieutvecklingen, revision av kriterier och harmonisering av bedömningar. En viss ersättning kan behöva ges för detta, eftersom certifieringsorganen inte kan förväntas bära dessa kostnader.

Öppet system för certifiering och licensiering

Ett mer långtgående alternativ vore att utsträcka öppningen av systemet till att även omfatta licensiering, det vill säga själva tilldelningen av miljömärket. Huruvida detta är förenligt med Sveriges förpliktelser rörande Svanen har diskuterats i tidigare utredningar.⁶¹ Statskontoret bedömer att det inte finns några formella hinder för att öppna även licensieringen. Den avgörande frågan för Sveriges förpliktelser är enligt Statskontoret om systemet är funktionellt, inte hur systemet utformas i detalj.

Enligt detta alternativ ligger ansvaret för kriterieutveckling, marknadsföring av varumärket, internationellt samarbete och marknadskontroll (varumärkesvård) alltså hos staten. Privata organ svarar för teknisk provning, certifiering, licensiering och efterkontroll (stickprov).

⁶⁰ *Konsekvenser av öppna system för Svanen och EU-Blomman*, Promemoria 2005-03-04, (dnr Jo2003/41)

⁶¹ Se avsnitt 2.2 och bilaga 8

God kvalitet i kriterieutvecklingen förutsätter dock återkoppling från certifieringsorganen, som därför måste medverka i denna process på motsvarande vis som i det förra alternativet.

5.4 Slutsats

Förutsättningarna för ett öppet system för Blomman och Svanen har stärkts på senare år, och kan förutses stärkas allt mer:

- Miljömärkningen kännetecknas av en allmän tillväxt.
- Den nya förordningen kan öka efterfrågan på Blomman.
- Ny EU-förordning om märkning för ekologisk odling.
- Ekodesign/energimärkning utvidgas till allt fler produktgrupper.
- Miljöanpassad offentlig upphandling förväntas öka.

Ett öppet system innebär både för- och nackdelar som måste vägas mot varandra. Integriteten i kriterieutvecklingen och tydligheten i kraven ökar med ett öppet system, men till priset av ökade kostnader för kunskapsåterföring från och harmonisering av certifieringen. En konkurrensutsättning kan medföra effektiviseringar och sänkta kostnader för certifiering, men leder också till marknadsanpassade avgiftsnivåer. Detta innebär sannolikt en omfördelning mellan ansökningsavgifter och årsavgifter, vilket kan drabba små företag och företag i glesbygd. Hur kostnads-, effektivitets- och kvalitetsaspekter kommer att förhålla sig till varandra är emellertid svårt att avgöra i detalj i dagsläget.

Statskontoret bedömer att utbudet av certifieringstjänster är tillräckligt för att ett öppet system ska kunna införas för Blomman och Svanen. Ett öppet system efterfrågas däremot inte av de producenter som i dag märker sina produkter med Blomman och Svanen. Statskontoret bedömer dock att en fortsatt expansion av miljömärkningen långsiktigt blir svår att hantera inom ett enda miljömärkningsorgan. Ett slutet system har sämre förändringsförmåga och svårare att långsiktigt anpassa sin kapacitet till en expansiv utveckling av miljömärkningen. Detta talar för att ett system med flera certifieringsorgan på sikt är att föredra. Ett öppet system skulle också ligga i linje med huvudregeln om att certifiering ska ske av ackrediterade organ.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

6.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärkningssystem Blomman bör organiseras samt vilken roll staten bör ha. Uppdraget har fyra delfrågor:

- Ska ett och samma organ fortsatt administrera både Blomman och Svanen?
- På vilka grunder bör en eventuell prioritering mellan Blomman och Svanen från statens sida göras?
- Påverkas förutsättningarna för ett öppet system för miljömärkning av förändringar som skett inom miljömärkningsområdet?
- Hur kan synergieffekter mellan miljöanpassad offentlig upphandling och miljömärkning utnyttjas och kopplingarna stärkas, inte minst i ljuset av EU:s arbete med hållbar konsumtion och produktion och regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling?

I utredningsarbetet har Statskontoret funnit anledning att hålla isär frågan om prioriteringsgrunder för miljömärkningsområdet och frågan om en ändamålsenlig organisationsmodell för miljömärkningen.

6.2 Statskontorets övergripande slutsatser

Statskontorets analys visar att genomslaget för Blomman är mycket svagt i Sverige. Blommans genomslag motverkas genom dagens organisering och finansiering av miljömärkningen. Dagens kombination av verksamhetens bolagsform, låga avgifter för Blomman och hanteringen av Blomman och Svanen i samma organ skapar incitament för MISAB att prioritera Svanen framför Blomman. Därutöver finns också mer verksamhetsrelaterade omständigheter som riskerar att undergräva genomslaget för Blomman. Bland annat pågår en nordisk integrering

av Svanen, vilket enligt Statskontoret riskerar att driva en kil mellan Blomman och Svanen och försvåra den harmonisering som krävs enligt den nya förordningen för Blomman.

Sammanfattningsvis anser Statskontoret att dagens organisering av Blomman och Svanen inte är förenlig med Sveriges förpliktelser mot EU. Lojalitetsprincipen i EU kräver att Sverige främjar Blommans genomslag, och inte vidtar åtgärder som motverkar det. Det finns behov av mer aktiv styrning från statens sida, för att tydliggöra MISAB:s ansvar och förutsättningar för att utveckla Blomman.

Statskontorets utredning visar dessutom att dagens organisation av de olika statliga verktygen för hållbar konsumtion och produktion är splittrad, utan närmare samordning. Detta innebär att ett integrerat angreppssätt försvåras, trots att det finns en uttalad politisk vilja om ett sådant angreppssätt på både europeisk, nordisk och svensk nivå.

Statskontoret menar att denna situation till stor del är en följd av brister i regeringens styrning. Den statliga styrningen av MISAB har varit svag och otydlig, och det saknas strategisk styrning av statens olika insatser för hållbar konsumtion och produktion.

Svag styrning av MISAB

Styrningen av MISAB har varit svag, vilket delvis beror på den rådande ägarstrukturen. Majoritetsägaren SSR har visat litet intresse för bolaget. Ägardirektiven togs fram först 2009 och är mycket allmänt hållna. Den styrning som finns, bland annat i bolagsordningen, aktieägaravtalet och regleringsbrevet är motsägelsefull. Å ena sidan ska bolaget behandla Blomman och Svanen lika. Å andra sidan ska bolaget hålla isär ekonomierna för de olika märkningarna.

I denna motsägelsefulla styrsituation har bolaget agerat på ett för bolaget rationellt sätt, det vill säga satsat på den märkning som ger mest intäkter. Det har gynnat Svanen på bekostnad av Blomman. Bolagets framgång har inneburit att ägarna inte har upplevt något behov av starkare styrning, och bolagets prioriteringar har accepterats av ägarna. Statskontoret anser dock att prioriteringen av Svanen strider mot Sveriges skyldighet att främja Blomman. Behovet av styrning gäller

främst behovet av att lyfta fram Blomman och ge den förutsättningar att etablera sig i Sverige.

Den svenska organisationen får inte missgynna Blomman, vilket i praktiken är fallet i dag. Om Blomman och Svanen fortsättningsvis ska organiseras i samma bolag måste den statliga styrningen säkerställa att Blomman inte missgynnas. Alternativet är att Blomman och Svanen i framtiden organiseras i olika organ.

Ingen strategisk styrning för samordning av olika verktyg

Staten har ansvar för flera olika verktyg för hållbar konsumtion och produktion. De olika verktygen – miljömärkning, grön upphandling, miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, ekodesign och energimärkning – utgår från samma mål, samma grundidé, gemensamma kunskaper och liknande arbetssätt. Vår analys visar också att vissa verktyg börjat närma sig varandra. Samtidigt finns det skillnader när verktygen tillämpas, exempelvis olika institutionella ramar, regelverk och målgrupper. Organisatoriskt administreras verktygen av tre olika organ: MISAB, Miljöstyrningsrådet och Energimyndigheten.

På både europeisk, nordisk och svensk nivå finns det en uttalad politisk vilja att förbättra genomslaget för verktygen, genom ökad samordning i form av ett integrerat angreppssätt. En sådan strategisk styrning av olika statliga verktyg med syfte att bidra till utveckling av hållbara produkter är i det närmaste obefintlig i Sverige. Detta är en uppgift för regeringen.

Resultatet av den bristande strategiska styrningen är att de olika verktygen utvecklas var för sig utan närmare samordning och därmed riskerar att utvecklas till konkurrenter. Redan i dag finns det betydande överlappningar mellan de produktområden som respektive verktyg tillämpas på. Det innebär att skillnader mellan de olika verktygen förstärks samtidigt som likheterna inte tas tillvara för att utnyttja synergieffekter och få större genomslag.

I dag finns det ingen samlad strategi för hur de olika verktygen ska förhålla sig till och förstärka varandra genom samverkan. Konsekvensen

blir att en integrering på strategisk nivå försvåras. MISAB:s marknadsdrivna prioriteringar har rentav bidragit till att miljömärkningen fjärrmat sig från andra delar av hållbarhetspolitiken.

Det finns ett antal olika organisatoriska hinder, som försvårar den samordning som fordras enligt ett integrerat angreppssätt. För det första organiseras de aktuella verktygen av tre olika statliga organ. För det andra styrs verktygen av tre olika departement. För det tredje betraktas miljömärkning som ett konsumentpolitiskt verktyg, vilket försvårar anknytningen till miljöpolitiken. I de allra flesta EU-länder integreras miljömärkning som en del av miljöpolitiken.

Statskontorets slutsats är att det behövs en bättre integrering av den statliga styrningen inom området för att knyta samman de miljöpolitiska verktyg som syftar till främjande av hållbara produkter. Det saknas en samlad strategi för statens insatser för hållbar konsumtion och produktion, och förutsättningar för en integrerad produktpolitik har inte utvecklats.

6.3 Statskontorets förslag

Prioriteringsgrunder för Blomman och Svanen

Statskontoret föreslår att regeringen utgår från tre prioriteringsgrunder vid strategiska beslut om Blomman och Svanen: Sveriges förpliktelser mot EU, Sveriges förpliktelser mot Nordiska ministerrådet och målet om hållbar konsumtion och produktion.

Förpliktelser mot EU

Genom EU-medlemskapet har Sverige åtaganden mot EU, exempelvis genom lojalitetsprincipen och kraven i förordningen för Blomman. EU-rätten innebär att Sverige ska tillhandahålla en organisation för miljömärkning som är verksamhetsduglig, självständig och opartisk i förhållande till olika intressen samt uppvisa en öppenhet och transparens i verksamheten. Sverige ska verka för att målen med Blomman får genomslag på nationell nivå, och får inte vidta åtgärder som motverkar detta. EU ställer inga specifika krav på hur den nationella organisationen utformas, men den svenska organisationen får inte missgynna Blomman i förhållande till Svanen.

Det finns också andra EU-relaterade aspekter av Sveriges organisation för miljömärkning. Förordningen om ackreditering och kontroll innebär att ett öppet system är normen för en ändamålsenlig organisation för Blomman.

Förpliktelser mot Nordiska ministerrådet

Sverige har även förpliktelser mot Nordiska ministerrådet, men vad dessa innebär för organiseringen av miljömärkningen står inte klart uttryckt i styrdokumentet. Svanen bygger på en politisk överenskomst utan närmare formkrav. Statskontoret bedömer att Sveriges förpliktelser begränsas till att tillhandahålla en fungerande organisation, och att den närmare utformningen av organisationen är en nationell angelägenhet så länge syftet med Svanen uppnås.

Strategier för hållbar konsumtion och produktion

Det finns strategier för hållbar konsumtion och produktion på såväl europeisk som nordisk och svensk nivå. I EU:s handlingsplan förordas ett integrerat angreppssätt för flera politiska verktyg för hållbar utveckling. Bland dessa verktyg ingår miljömärkning. Syftet är att effektivisera arbetet och uppnå synergieffekter mellan olika verktyg. Ett integrerat angreppssätt ställer krav på en samlad strategi, överblick, informationsutbyte och samordning mellan olika verktyg. Sveriges organisation för Blomman och Svanen bör främja ett sådant integrerat angreppssätt, bland annat av effektivitetsskäl och för att förenkla för producenterna.

Inför ett integrerat angreppssätt för hållbar konsumtion och produktion

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en ökad integrering av de statliga insatserna och verktygen för en hållbar produktion och konsumtion, i enlighet med den integrerade produktpolitik som fastställts på europeisk och nordisk nivå. Som ett första steg krävs en samlad strategi för detta. Ansvar för detta bör ligga på Miljödepartementet. Strategin bör bland annat innehålla riktlinjer för hur de olika verktygen ska förhålla sig till varandra och utveckla gemensamma förutsättningar för att få bättre genomslag för politiken för hållbar utveckling.

För att underlätta ett integrerat angreppssätt på strategisk nivå föreslår Statskontoret att ansvaret för miljömärkningen och MISAB flyttas från Integrations- och jämställdhetsdepartementet till Miljödepartementet. Därmed kopplas miljömärkningen närmare till miljöpolitiken och arbetet med hållbar konsumtion och produktion. Förslaget stärker förutsättningarna för bättre överblick och styrning, genom att ansvaret för Miljöstyrningsrådets verktyg miljöanpassad offentlig upphandling, miljöledningssystemet EMAS och miljövarudeklarationer redan ligger på denna enhet. Dessutom skulle MISAB föras närmare den nordiska och europeiska styrningen av Svanen, som på nordisk nivå hanteras av miljöministrarna. Därmed skulle Sverige ansluta sig till den ordning som gäller för styrningen av miljömärkningen i flertalet andra länder.

Samtidigt menar Statskontoret att det utöver detta behövs en samordning av insatserna genom en organisatorisk integrering. Den strategiskt viktiga verksamheten är kriterieutvecklingen. Statskontoret menar att det finns flera skäl som talar för att kriterieutvecklingsarbetet för olika verktyg bör föras samman i en gemensam organisation. Det bidrar till en bättre integrering av verktygen, vilket främjar genomslaget för politiken för hållbar konsumtion och produktion. En samordning av kriterieutveckling bör dessutom minska merarbetet för producenterna, och innebär att risken för trovärdighetsproblem på grund av MISAB:s dubbla roller minskar. Statskontoret föreslår därför att kriterieutvecklingen för Blomman, Svanen och miljöanpassad offentlig upphandling samlas hos Miljöstyrningsrådet.

Genom att ansvaret för kriterieutveckling flyttas till Miljöstyrningsrådet överförs även själva miljömärkningsnämnden. Regeringen bör överväga att slå ihop nämnden med Miljöstyrningsrådets styrelse, enligt den ordning som Norge valt.

Oavsett om kriterieutvecklingen integreras eller inte, bör regeringen se över sammansättningen av styrelserna i Miljöstyrningsrådet och MISAB, för att uppfylla krav på självständighet och opartiskhet och samtidigt bidra till samordning av berörda verktyg. Medverkan av expertmyndigheter och andra intressenter i kriterieutveckling måste säkerställas även i framtiden.

För att ytterligare stärka integrering och samordning mellan olika verktyg och berörda organ bör vissa gemensamma förutsättningar utvecklas. För det första bör krav på samarbete fastslås i regelverket för de berörda organen. I dag ställs detta krav bara på Miljöstyrningsrådet.

För det andra bör Miljöstyrningsrådet ges i uppdrag att ta fram en databas med de krav som verktygen för hållbar konsumtion och produktion ställer på olika produkter. Syftet är att förenkla för producenterna.

För det tredje bör den gemensamma kompetensen och kunskapen knytas samman. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att inrätta ett gemensamt produktinformationssystem, som omfattar egenskaper, miljörisker och miljöpåverkan. Ett sådant produktinformationssystem skulle effektivisera arbetet med kriterieutvecklingen och minska risken för motstridiga krav och bedömningar i olika verktyg. Statskontoret menar att förutsättningarna för ett gemensamt produktinformationssystem bör utredas.

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en nordisk strategi för hantering av mogna produktgrupper.⁶² Strategin bör innehålla kriterier för när en produktgrupp ska betraktas som mogen, och en plan för hur man ska hantera produktgrupper som omfattas av flera produktmärkningar.

Statskontoret bedömer att flertalet av dessa åtgärder skulle kunna initieras omedelbart och utan att förtroendet för Blomman och Svanen påverkas. Överföringen av kriterieutveckling och miljömärkningsnämnden till Miljöstyrningsrådet kan dock inte genomföras direkt, men bör kunna göras inom två år.

Stärk styrningen av MISAB

Efter den föreslagna delningen kommer MISAB framför allt att ansvara för certifiering, licensiering, efterkontroll och marknadskontroll för såväl Blomman som Svanen. Miljömärkningssystemen

⁶² Behovet av att hantera mogna produktgrupper påtalades för övrigt redan år 1999 av IVL Svenska miljöinstitutet AB. Se *Granskning av kriteriearbetet för rengöringsprodukter i Svanenmärkningen* (november 1999)

Blomman och Svanen bör dock även fortsättningsvis bedrivas i bolagsform.

Regeringen behöver ta fram en strategi för styrningen av MISAB. Det underlättas om staten äger hela bolaget. Staten bör därför ta över hela ägandet oavsett hur SSR ställer sig till fortsatt engagemang. Detta innebär att det blir lättare för staten att styra och följa upp MISAB.

Blomman och Svanen måste få samma förutsättningar att utvecklas, vilket bör vara en central fråga i strategin för styrningen av MISAB. MISAB:s incitament för att prioritera Blomman måste vara minst lika starka som för Svanen. I detta sammanhang är det nya avgiftssystemet för Blomman ett problem, eftersom avgifterna inte täcker kostnaderna. Regeringen måste därför kompensera MISAB för de kostnader som inte täcks med avgifter.

Om märkningarna inte ges samma förutsättningar måste de organiseras i olika organ, för att garantera att själva organisationen inte missgynnar Blomman. Statskontoret menar att en sådan delning av Blomman och Svanen bör undvikas. Det finns synergier i en sammanhållen certifiering som bör tas tillvara, till fördel för producenterna.

Marknadsföringen av Blomman har varit blygsam i förhållande till hur mycket resurser som har satsats på Svanen. För att Blomman ska få ökad spridning behöver därför mera resurser satsas på marknadsföring. Statskontoret föreslår att den ökade satsningen på Blomman bekostas genom medel från den reservfond på närmare 15 miljoner kronor som byggts upp inom MISAB. Regeringen har enligt aktieägaravtalet rätt att ange hur reservfondens medel ska användas vid en omorganisering av miljömärkningen.

Statskontoret har konstaterat att det har varit svårt att få en redovisning från MISAB av vad kriterieutveckling har kostat och hur bolaget har använt det statliga bidraget för denna verksamhet. Som underlag för bedömning av den framtida kostnadsfördelningen bör MISAB avkrävas en sådan redovisning. Det statliga anslaget på cirka 4 miljoner kronor för kriterieutveckling bör oavsett detta följa med denna verksamhet till Miljöstyrningsrådet.

MISAB utgör ett avsteg från den norm om ackreditering som framgår av EU:s förordning om ackreditering och marknadskontroll. Statskontoret föreslår därför att regeringen låter genomföra en oberoende utvärdering av MISAB:s kompetens som behörigt organ för Blomman, för att försäkra EU-kommissionen och övriga medlemsstater om att bolaget uppfyller relevanta krav. Detta skulle också främja Blommans och Svanens trovärdighet.

Renodla statens roll på sikt

I Statskontorets uppdrag ingår inte att lämna förslag angående öppet system för Blomman och Svanen. Frågan om ett öppet system aktualiseras dock med anledning av de prioriteringsgrunder som Statskontoret föreslår för miljömärkningen.

Sveriges EU-rättsliga förpliktelser innebär att ett öppet system är huvudregel för hur certifiering ska organiseras. Det finns två omständigheter som generellt sett åberopats som grund för undantag:

1. juridiska förutsättningar saknas, och
2. marknadsmässiga förutsättningar saknas.⁶³

Vad gäller miljömärkningen är det marknadsförutsättningarna som bedömts vara bristfälliga, eftersom marknaden ansetts vara för liten för att kunna fungera effektivt.⁶⁴

Mot bakgrund av EU-rättsliga åtaganden och den tidigare utredningen om ett öppet system för Blomman och Svanen kan Statskontoret konstatera att lämpligheten med ett öppet system främst handlar om faktiska omständigheter, inte juridiska förutsättningar. När de faktiska omständigheterna blivit gynnsamma bör därför ett öppet system för Blomman och Svanen införas.

Statskontorets utredning visar att förutsättningarna för ett öppet system har stärkts sedan frågan utreddes 2005, och förutsättningarna kan vän-

⁶³ SOU 2006:113, s. 91-92

⁶⁴ *Konsekvenser av öppna system för Svanen och EU-Blomman*, Promemoria

tas bli än mer gynnsamma under kommande år.⁶⁵ Statskontoret bedömer att öppet system kan införas inom fem år.

För att förbereda ett eventuellt genomförande av ett öppet system bör regeringen ge MISAB i uppdrag att förbättra den ekonomiska redovisningen, för att kostnader för olika steg i miljömärkningsprocessen ska kunna utläsas och eventuell korssubventionering identifieras. I avvaktan på genomförandet bör regeringen låta genomföra en oberoende utvärdering av MISAB:s kompetens.

6.4 Konsekvenser för olika parter

Statskontorets förslag riktar sig till regeringen och vissa förslag får konsekvenser för ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, genom förslaget att MISAB flyttas till Miljödepartementet. Konsekvenserna blir desto större för MISAB och Miljöstyrningsrådet. Även andra intressenter påverkas, eftersom det strategiska arbetet med ett integrerat angreppssätt berör alla berörda parter i varierande omfattning.

Konsekvenser för MISAB

Ansvar för MISAB flyttas till Miljödepartementet. Kriterieutveckling och det statliga bidraget för Blomman och Svanen överförs till Miljöstyrningsrådet. Medel ur reservfonden förs helt eller delvis över till Miljöstyrningsrådet, för att användas för kriterieutveckling och marknadsföring av Blomman och Svanen. Förändringarna innebär att MISAB renodlas och blir ett rent certifierings- och licensieringsorgan för Blomman och Svanen.

Den Svenska miljömärkningsnämnden (SMN) följer med kriterieutvecklingen till Miljöstyrningsrådet. Viss överföring av personal och kompetens kommer att krävas och rutiner för överföring av erfarenheter från certifiering till kriterieutveckling måste byggas upp.

Tillsättningen av miljömärkningsnämnden och MISAB:s styrelse kommer att behöva ses över och bolagsordningen för MISAB måste skrivas om när staten blir ensam ägare till bolaget.

⁶⁵ Se kapitel 5, *Förutsättningar för ett öppet system för miljömärkning*

Om ett öppet system införs för Blomman och Svanen får detta konsekvenser för MISAB. Bolaget skulle i ett öppet system vara ett av flera certifieringsorgan på en konkurrensumsatt marknad. På längre sikt när marknaden fungerar väl finns inga skäl för staten att driva bolaget, utan det skulle kunna säljas.

Konsekvenser för Miljöstyrningsrådet

Miljöstyrningsrådet tar över ansvaret för kriterieutveckling från MISAB. Statens bidrag för kriterieutveckling överförs till Miljöstyrningsrådet, liksom medel för marknadsföring. Bolaget får ansvar för marknadsföring av miljömärkning. MISAB:s reservfond kan med fördel användas för detta ändamål.

Miljöstyrningsrådet övertar MISAB:s roll som behörigt organ för Blomman och Svanen, genom att kriterieutvecklingen överförs till bolaget. Sammansättningen av styrelsen för bolaget ses över liksom arbetsformer för integrering av miljömärkningsnämndens uppgifter. Regeringen kan också välja att lägga nämndens uppgifter direkt på Miljöstyrningsrådets styrelse.

Sammanfattningsvis får Miljöstyrningsrådet en uttalad roll som samordnare av statens strategi för ett integrerat angreppssätt, som omfattar statliga insatser för hållbar konsumtion och produktion.

Konsekvenser för övriga intressenter

För näringslivet blir det en tydligare åtskillnad mellan medverkan i kriterieutvecklingsprocessen hos Miljöstyrningsrådet och producenternas ansökningar om miljömärkning hos MISAB. På sikt kan ett öppet certifieringssystem få konsekvenser för producenterna, men det är svårt att i dag närmare precisera dessa.

För EU och Nordiska miljömärkningsnämnden innebär det nya kontaktvägar när Miljöstyrningsrådet övertar MISAB:s roll som behörigt organ.

För berörda myndigheter, dvs. Konsumentverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen innebär ett integrerat angreppssätt att högre krav kommer att ställas på samordning av berörda verktyg. Samordning för kriterieutveckling, marknadsföring och

marknadskontroll underlättas av att antalet berörda aktörer minskar genom Miljöstyrningsrådets vidgade ansvar.

Konsumenternas bild av miljömärkning formas i allt väsentligt genom kontakten med märkta produkter samt marknadsföring. För konsumenter borde inte de organisationsförändringar som föreslås märkas alls.

Uppdrag



Regeringsbeslut 2

2009-09-10

IJ2009/1577/KO

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM



Enhet 2/H

Uppdrag till Statskontoret om miljömärkning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärkningssystem Blomman bör organiseras samt vilken roll staten bör ha. Statskontoret ska särskilt pröva frågan om lämpligheten av att hantera de båda miljömärkningssystemen i ett och samma organ samt ägarstrukturen för bolaget Miljömärkning Sverige AB.

Statskontoret ska därutöver belysa frågan om och redovisa för- och nackdelar med att öppna systemet för miljömärkning, dvs. att möjliggöra för olika aktörer som ackrediterats som certifieringsorgan att bedöma produkters överensstämmelse med miljömärkningskriterier. Statskontoret ska vidare studera möjligheterna att utnyttja och stärka synergieffekterna och kopplingarna mellan miljöanpassad offentlig upphandling och miljömärkning.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) senast den 15 april 2010.

Bakgrund

De båda officiella miljömärkningssystemen Svanen och EU-Blomman samt bolaget Miljömärkning Sverige AB (f.d. SIS Miljömärkning AB) står inför flera utmaningar och förändringar som aktualiserar ett behov av en översyn.

En reviderad förordning för EU:s miljömärkningssystem Blomman förväntas antas och träda i kraft under 2009. Förordningen kan antas påverka relationen mellan Blomman och Svanen. Den nya förordningen innebär att de båda systemen framöver kommer att uppvisa större

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonsäkel
08-405 10 00
Telefax
08-543 560 39

E-post: registrator@integration.ministry.se

olikheter, framför allt som en följd av ett nytt avgiftssystem för Blomman med låga, fasta avgifter men också som en följd av ambitionerna att knyta Blomman närmare andra beslutade instrument såsom miljöanpassad offentlig upphandling och s.k. ekodesign. Det finns därför anledning att se över lämpligheten av att ett och samma organ även fortsättningsvis hanterar båda systemen.

Det statliga bolaget Miljömärkning Sverige AB administrerar i dag dels den nordiska miljömärkningen Svanen, dels EU:s miljömärke Blomman. Bolaget representerar Sverige i Nordiska miljömärkningsnämnden, där beslut fattas om vilka kriterier som ska gälla för att en produkt ska kunna märkas med Svanen. Bolaget är också av regeringen utsett som behörigt organ för Blomman, och deltar därmed i framtagningen av kriterier för densamma. Bolaget certifierar som enda svenska organ såväl Svanen som Blomman. På nordisk och på europeisk nivå organiseras systemen på olika sätt och både statliga och privaträttsliga lösningar förekommer.

Miljömärkning Sverige AB bildades 1998 och ägs sedan 2001 av Sveriges Standardiseringsråd (SSR) till 90 procent och av staten till 10 procent. Ägandet regleras i ett ägaravtal. Det finns nu anledning att ta ställning till om bolaget även fortsättningsvis ska organiseras som ett statligt bolag eller om det finns mer ändamålsenliga organisationsmodeller.

Utöver frågorna om lämpligheten av att Miljömärkning Sverige AB hanterar två system för miljömärkning med delvis olika inriktning och frågan om ägarstrukturen är även andra frågor av relevans för översynen. En närliggande fråga rör öppna system, dvs. att öppna den del av verksamheten som avser bedömning av överensstämmelse mot fastställda kriterier för konkurrens från ackrediterade certifieringsorgan. Så sent som 2005 visades i ett underlag, beställt av regeringen, att det var möjligt att öppna systemet för miljömärkning, men det bedömdes vid den tiden inte vara ekonomiskt motiverat. Mot bakgrund av det öppnande av systemet som skett beträffande certifiering av ekologisk produktion samt mot bakgrund av den reviderade förordningen för EU:s miljömärkningssystem Blomman finns det anledning att analysera frågan på nytt.

En ytterligare fråga rör synergieffekterna och kopplingen mellan miljömärkning och miljöanpassad offentlig upphandling. I regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling (skr. 2006/07:54) framhålls behovet av att tydliggöra dessa kopplingar. Kommissionen har också i sitt arbete för hållbar konsumtion och produktion uppmärksammat behovet av att samordna insatserna på området.

Frågor om organisering av miljömärkningen har tidigare belysts i ett antal utredningar. Statskontoret fick 1995 i uppdrag att göra en översyn av hur det nordiska miljömärkningssystemet Svanen respektive Blomman skulle kunna organiseras nationellt. Utredningen omfattade

också frågor om konsekvenser av att eventuellt öppna systemen. 1999 överlämnades utredningen Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget (SOU 1999:145), i vilken bl.a. statens ansvar och ekonomiska engagemang analyserades. Frågan om öppna system utreddes vidare 2005. Tre större utvärderingar av Svanen har genomförts på nordisk nivå (1995, 2001, 2008). Miljömärkning har varit föremål för regeringens bedömning i ett flertal propositioner under 1990- och 2000-talet.

Uppdraget

Konkurrenssituationen mellan Svanen och Blomman samt ägarstrukturen

Statskontoret får i uppdrag att studera bl.a. följande frågeställningar med relevans för konkurrenssituationen mellan Svanen och Blomman:

- Ska ett och samma organ fortsatt administrera båda systemen? Vilka är fördelarna resp. nackdelarna? Hur kan trovärdighetsproblematik och finansiella implikationer hanteras inom ett och samma organ? Om nackdelarna överväger – hur kan en alternativ modell se ut?
- På vilka grunder bör en eventuell prioritering av endera systemet från statens sida göras?

I uppdraget ingår att analysera om organiseringen av organet (eller organen) fortsättningsvis bör ske i bolagsform eller om andra organisationsmodeller är mer ändamålsenliga.

Mot bakgrund av ovanstående analyser ska Statskontoret föreslå en ändamålsenlig organisationsmodell för miljömärkningssystemen Svanen och Blomman. Om organiseringen föreslås ske i bolagsform ska Statskontoret lämna förslag till ägarstruktur.

Förslagen måste ta hänsyn till att Svanen är ett samnordiskt system, att EU-Blomman är ett EU-gemensamt system och att det även finns andra EU-system med krav på exempelvis obligatorisk energimärkning av vissa produkter. Viss översiktlig beskrivning och analys av miljömärkningens organisation i övriga nordiska länder och ett urval av relevanta EU-länder bör därför redovisas. Organisationen för marknadskontroll bör också belysas.

Frågor om öppna system och miljöanpassad offentlig upphandling

Utöver dessa båda huvudfrågor ska Statskontoret belysa också nedanstående aspekter. I denna del är uppdraget att redovisa för- och nackdelar med olika alternativ och att skissa några olika scenarier:

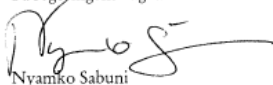
- Påverkas förutsättningarna för ett öppet system för miljömärkning av den reviderade förordningen för EU:s miljömärkningssystem Blomman eller av andra förändringar som skett inom miljömärkningsområdet?
- Vilka är för- och nackdelarna med att öppna systemet?

- Hur kan synergieffekter mellan miljöanpassad offentlig upphandling och miljömärkning utnyttjas och kopplingarna stärkas, inte minst i ljuset av EU:s arbete med hållbar konsumtion och produktion och regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling?

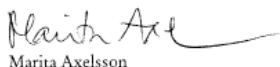
Beskrivningen måste även i denna del ta hänsyn till att Svanen är ett samnordiskt system och att EU-Blomman är ett EU-gemensamt system. I uppdragets genomförande ska även förhållandet till andra obligatoriska märkningssystem, exempelvis EU-systemet för energimärkning av vissa produkter, beaktas.

Statskontoret ska inhämta de upplysningar från bolaget Miljömärkning Sverige AB samt övriga berörda myndigheter, näringsliv och organisationer som behövs för att fullfölja uppdraget.

På regeringens vägnar



Nyamiko Sabuni



Marita Axelsson

Kopia till:

Utrikesdepartementet/FIM
 Finansdepartementet/BA
 Jordbruksdepartementet/DL
 Jordbruksdepartementet/ELT
 Miljödepartementet/H
 Näringsdepartementet/E
 Näringsdepartementet/MK
 Naturvårdsverket
 AB Svenska Miljöstyrningsrådet AB
 Energimyndigheten
 Konsumentverket
 Miljömärkning Sverige AB

Referenspersoner

Intervjuer m.m.

090924	Ragnar Unge	MISAB
091001	Marita Axelsson och Eva Cars	Integrations- och jämställdhets- departementet
091007	Ragnar Unge och Ove Jansson	MISAB
091009	Göran Sjöholm	SSR
091014	Eva Smith	MISAB, Naturvårdsverket
091015	Yvonne Ingman	MISAB, Svensk Handel
091016	Svante Axelsson	MISAB
091020	Sven-Olof Ryding	Miljöstylningsrådet
091026	Britta Ahnmé-Kågerman	Integrations- och jämställdhets- Departementet, MISAB
091029	Leif Löf	MISAB
091118	Marita Axelsson och Eva Cars	Integrations- och jämställdhets- departementet
091118	Kerstin Grönman och Anita Lövgren	Miljödepartementet
091119	Inger Strömdahl	Svenskt näringsliv
091120	Jenny Lahrin och Christer Berggren	Näringsdepartementet
091130	Svenskt näringslivs referens- grupp för miljöpolicies	

Intervjuer m.m. forts.

100114	Seminarium med referensgrupp	
100121	Björn-Erik Lönn	Nordiska miljömärkningsnämnden
100122	Inger Strömdahl	Svenskt näringsliv
100208	Jens Henriksson	Sveriges Konsumenter
100222	Helena Bergström och Bertil Elenius	Konsumentverket
100224	Marita Axelsson och Annika Löfgren	Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Miljödepartementet
100224	Anita Aspegren	Energimyndigheten
100225	Anna Stellingher och Jörgen Hettne	Svenska institutet för europa-politiska studier (Sieps)

Referensgrupp

Anita Aspegren	Energimyndigheten/SMN
Annika Löfgren	Miljödepartementet
Eva Smith	Naturvårdsverket/MISAB/SMN
Göran Sjöholm	SSR/MISAB
Inger Soldéus	Svensk handel
Inger Strömdahl	Svenskt näringsliv
Leif Löf	MISAB
Marita Axelsson	Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Ragnar Unge	VD, MISAB
Sven-Olof Ryding	Miljöstyrrningsrådet

Refererade källor

Arbetsordning för Nordiska miljömärkningsnämnden

Att äga tillsammans – Några idéer om ägarstyrning i delägda bolag,
Sveriges Kommuner och Landsting

Bolagsordning och aktieägaravtal för Miljömärkning Sverige AB

Bolagsordning och samarbetsavtal för Aktiebolaget Svenska
Miljöstyrningsrådet

EU, Sverige och den inre marknaden (SOU 2009:71)

EU-förordningarna 880/92, 1980/2000 och 66/2010 om ett EU-
miljömärke

EU-förordning 765/2008 om krav för ackreditering och marknads-
kontroll i samband med saluföring av produkter

*Granskning av kriteriearbetet för rengöringsprodukter i Svanen-
märkningen,* IVL Svenska miljöinstitutet AB, Stockholm, (november
1999)

Grönbok om integrerad produktpolicy, KOM(2001) 68 slutlig

*Handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en
hållbar industripolitik,* Meddelande från Kommissionen, KOM(2008)
397 slutlig

Integrerad produktpolitik. Meddelande från Kommissionen,
KOM(2003) 302 slutlig

Konsekvenser av öppna system för Svanen och EU-blomman,
Promemoria 2005-03-04 Jordbruksdepartementet (dnr Jo2003/41)

Svanenmärkningen av dagligvarubutiker, version 1.5, 15 juni 2003 – 31 mars 2012

Miljöhandlingsprogram 2009-2012, Nordiska ministerrådet

Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget (SOU 1999:145)

Nordiska ministerrådets beslut om mål och principer för nordisk miljömärkning, 2001-06-19

Proposition 1997/98:1NU

Protokoll från Sveriges standardiseringsråds fullmäktige 2009-05-04

Regler för nordisk miljömärkning, Nordiska miljömärkningsnämnden 2001-12-12

Slutsatser från Svenska Nämnden strategiska diskussion, rörande ”Mogna produktgrupper” och ”Miljömärkning av företag”, anteckningar från Svenska miljömärkningsnämndens möte 2009-10-08

Svanen och Blomman – miljömärkningens organisation i Sverige (Statskontoret 1995:21)

Tänk om! – En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen, Regeringens skrivelse 2005/06:107

Årsredovisning för KRAV 2007

Årsredovisningar för Miljömärkning Sverige AB

Öppna system för provning och kontroll – en utvärdering (SOU 2006:113)

Internationell utblick

Statskontorets analys av en ändamålsenlig organisation för Blomman och Svanen ska enligt regeringsuppdraget ta hänsyn till att Svanen är ett samnordiskt system, att Blomman är ett EU-gemensamt system och att det även finns andra EU-system med krav på exempelvis obligatorisk energimärkning av vissa produkter. Enligt uppdraget bör därför en översiktlig beskrivning och analys av miljömärkningens organisation i övriga nordiska länder och ett urval av relevanta EU-länder redovisas.

I syfte att ge en beskrivning av miljömärkningens organisation i andra länder har Statskontoret skickat en enkät till alla behöriga organ för Blomman. 29 av 41 mottagare besvarade enkäten (71 procent), och svar inkom sammantaget från 24 länder (83 procent).

För att orientera oss om organiseringen av miljömärkning inom EU har vi dessutom inhämtat information från behöriga organs webbplatser och för vissa länder genom e-postkorrespondens.

Huvudfrågor för den internationella utblicken

Statskontorets ambition med den internationella utblicken har varit att få en allmän överblick av hur organiseringen av miljömärkning ser ut i andra länder. Ambitionen har varit att kartlägga följande aspekter av organiseringen:

Primär sektor för miljömärkningen Blomman

Styrs miljömärkningen som en konsumentfråga, miljöfråga eller som någon annan typ av fråga? Vilket departement är ansvarigt för miljömärkningen?

Verksamhetsform

Förvaltas miljömärkningen av ministerier, myndigheter, stiftelser, bolag eller föreningar?

Ansvar i miljömärkningsprocessen

Har samma organ hand om alla steg i miljömärkningsprocessen? Sköts exempelvis kriterieutveckling och licensiering av samma organ?

Konkurrensutsättning

Är exempelvis certifieringen öppen för konkurrens av privata certifieringsorgan?

Gemensam eller skild organisation för Blomman och nationella märkningar

Förvaltas Blomman och nationella märkningar av samma organ?

Kopplingar till närliggande verktyg

Är miljömärkningsorganet ansvarigt för andra miljöpolitiska verktyg eller standardisering?

Svårt att ge en precis bild av hur miljömärkning organiseras

Statskontorets ambition med den internationella utblicken har varit att få en allmän överblick över organiseringen av miljömärkning. Det har dock varit svårt att med precision kartlägga detaljerna i hur miljömärkningen organiseras. Det finns flera anledningar till detta.

En anledning är att miljömärkningen kännetecknas av hög organisatorisk komplexitet. Det visade sig tidigt i utredningen att miljömärkningens organisation är svåröverskådlig och komplex redan på nationell nivå i Sverige. Många aktörer i olika sektorer är involverade, och formella strukturer speglar inte alltid hur verkligheten ser ut på verksamhetsnivå. I Sverige kan det exempelvis finnas skäl att hålla isär bolaget MISAB från Svenska miljömärkningsnämnden, men formellt är nämnden en del av bolaget och betraktas inte som behörigt organ. I Tyskland och Rumänien finns också en likartad konstruktion med en separat nämnd/styrelse som inte klassas som behörigt organ. Vi har inte full kännedom om hur vanlig denna typ av lösning är, och det har varit svårt att i enkätundersökningen fånga in alla organisatoriska variationer. Denna organisatoriska komplexitet försvårar också internationella jämförelser.

En annan omständighet som försvårar en kartläggning är att det har visat sig svårt att säkerställa att respondenterna gjort likartade tolkningar av frågorna. Begrepp som "ansvar", "delegering" och "konkurrens" tycks exempelvis ha tolkats på olika sätt. Innebörden av myndighetsbegreppet varierar också länderna emellan, vilket gör det särskilt

svårt att få klarhet i hur ansvaret fördelar sig mellan ministerier och myndigheter i olika länder.

Iakttagelser om andra länders organisering av miljömärkning

Primär sektor för Blomman

I en överväldigande andel av länderna har miljömärkningen starka institutionella kopplingar till miljöpolitiken. I elva länder ligger Blomman under ett renodlat miljöministerium, och i ytterligare tio länder under ett flersektoriellt ministerium där miljö är ett av flera ansvarsområden. Endast i tre länder sorterar inte Blomman under det ministerium som har ansvar för miljöfrågorna – Sverige, Norge och Malta. I Sverige och Norge styrs Blomman av ministerier med ansvar för bland annat konsumentfrågor. I Malta är det ministeriet för finans-, ekonomi- och investeringsfrågor som ansvarar för Blomman, då den är knuten till standardiseringsområdet.

Verksamhetsform

Den verksamhetsform som valts för Blomman varierar. I flertalet länder hanteras Blomman inom ministerier (10 länder), men det finns också exempel på att verksamheten bedrivs i myndighetsform, som statligt bolag, förening, stiftelse och i kommittéform. Det förekommer också en blandform i några länder (Spanien och Tyskland), där olika typer av organ har skilda uppgifter.

Ansvar i miljömärkningsprocessen

Det stora flertalet länder har en sammanhållen miljömärkningsprocess för Blomman, i den bemärkelsen att samma organ ansvarar både för kriterieutveckling och för licensiering.

I tre länder är processen dock uppdelad. I Spanien sköts licensieringen av regionala organ på delstatlig nivå, medan den federala regeringen ansvarar för landets bidrag till kriterieutvecklingen. I Tyskland sköts kriterieutvecklingen av den federala miljömyndigheten, medan licensieringen sker i ett separat bolag. I Ungern sköter ministeriet licensieringen medan övriga steg sköts av en separat organisation.

Det finns alltså exempel både på horisontell ansvarsfördelning (Tyskland, Ungern) och på vertikal ansvarsfördelning (Spanien) inom miljömärkningsprocessen i Europa.

Konkurrensutsättning

Inget land som deltog i Statskontorets enkätundersökning uppgav att det förekommer konkurrens i miljömärkningsprocessen, i bemärkelsen att självständiga certifierings- och licensieringsorgan utför märkningen. Storbritannien har dock ett system med konkurrensutsatt upphandling av förvaltningen av Blomman.

Gemensam eller skild organisation för Blomman och nationella märkningar

I nästan alla medlemsstater som har en nationell märkning förvaltas Blomman och den nationella märkningen av samma organ. I Statskontorets undersökning är Luxemburg och Malta de enda undantagen, där det finns särskilda turismmärkningar som förvaltas av andra organ. Av tretton länder som svarat att det finns nationella miljömärkningar är det alltså bara två som har separata lösningar för olika märkningar.

Kopplingar till andra verktyg

Det är vanligt att det organ som förvaltar Blomman också i någon grad ansvarar för andra närliggande verktyg. Se tabell nedan.

Tabell 4.1 Kopplingar mellan Blomman och andra verktyg

	<i>Totalt</i>	<i>Antal med koppling</i>	<i>Andel med koppling</i>
EMAS	24	16	75 %
GPP	24	6	25 %
Standardisering	24	6	25 %
Ekodesign	24	5	21 %
EPD	24	4	17 %
Energimärkning	24	3	13 %
Inga kopplingar	24	5	21 %

Kopplingar till EMAS är särskilt vanliga och förekommer i 16 av de 24 länder som deltagit i undersökningen. Kopplingar mellan miljömärkning och grön upphandling (GPP), standardisering och ekodesign förekommer i fem-sex medlemsstater. Det är bara i fem stater som inga kopplingar finns alls till andra verktyg för hållbar utveckling.

Sammanfattning

- Miljömärkning hanteras inom miljöpolitiken i nästan alla länder
- Det finns en flora av olika organisationsmodeller, vilket tyder på avsevärt manöverutrymme för nationella lösningar
- Det förekommer ofta ansvarsmässiga kopplingar mellan miljömärkning och andra verktyg för hållbar utveckling
- Det är ovanligt med öppna system

Bilaga 5

Jämförelse av produktgrupper

GPP	Svanen	EU-Blomman	Ekodesign
Fordon & transporter	Business to business	Business to business	
Resetjänster	Alternativ kemtvätt	Persondatorer	Kylar & frysar
Väg- och anläggningsentreprenader	Datorer	Bärbara datorer	Fastbränslepannor
Drivmedel	Engångsprodukter för peritoneal dialys (PD)	TV-apparater	Transformatorer
Däck	och intravenös (IV) infusionsbehandling	Kopierings- och grafiskt papper	Hembelysning
Fordon	Golvbränd	Campingplatser	Ugnar
	Hotell		
Persontransporter	Industrinella rengöringsmedel och	Hotell och vandrarhem	Nätverksutrustning
Godstransporter	avfätningsmedel		Datorer
Fordonservice och smörjmedel	Kontorsmaskiner	Bygg & energi	Skärmar
Livsmedelsdistribution	Kuvert	Diskmaskiner	Digitalboxar
Kollektivtrafik	Ljud- och bild	Värmepumpar	Skivare
	Maskindiskmedel för professionellt bruk	Tvättmaskiner	Verktygsmaskiner
IT & telekom	Mikrofiberdukar och moppar	Bäddmadrasser	Medical imaging equipment
Telekommunikationsprodukter	Rengöringsmedel för livsmedelsindustrin	Golvbeläggningar	Diskmaskiner
IT-produkter	Restauranger	Inomhusfärg och lack	Pumpar
AV-produkter	Skrivredskap	Utomhusfärg	Fläktar
Tonerkassetter	Städtjänster	Textiler	Fukt
	Tonerkassetter	Skor	Pannor (gas, el, olja)
Städ och rengöring	Tryckerier	Luftkonditionering	Varmvattenberedare
Städtjänster	Tvättmedel för professionellt bruk	Fett och smörjoljor	Stand-by
Kemisk-tekniska produkter för hygien, rengöring	Tvätterier		
	Tyghandduksrullar		
Tvätt- och textilservice		Dagligvaruhandel	Gatu- och kontorsbelysning
Handduksskåp	Bygg & energi	Allrent och sanitetsrent	Nättaggregat
	Svanen	Jordförbättringsmedel	TV apparater
	Avloppsfria toaletter	Handdiskmedel	Elmotorer
Gatu & fastighet	Bil- och bättningsprodukter	Lampor	Cirkulationspumpar
Väg- och anläggningsentreprenader	Byggskivor	Maskindiskmedel	

GPP	Svanen	EU-Blomman	Ekodesign
Vitvaror	Diskmaskiner	Mjulkpapper	
Byggtrenare	Dmmedel	Textiltvättmedel	
Trafiksignaler	Fasbränslegamnor	Tvål och schampo	
Storkök	Fordonsdäck (personbil och lastbil)	Kopieringspapper & grafiskt papper	
Utomhusbelysning	Fordonstvättar		
	Färg och lack		
Kontor	Fönster och ytterdörrar		
AV-produkter	Golv		
Batterier	Hållbart trävirke		
Belysningsprodukter	Isbekämpningsmedel		
Tonerkassetter	Kemiska byggprodukter		
Möbler	Kompostbehållare		
Pappersprodukter	Kompressorer		
	Kylar och frysar		
Livsmedel	Lim		
Bröd, mjöl och gryn	Maskiner för park och trädgård		
Fisk och Skaldjur	Möbler och inredningar		
Frukt och grönsaker	Pannor för flytande och gasformigt bränsle		
Kaffe	Pellets		
Kött, fågel och ägg	Slutna elstäder för biobränsle		
Livsmedelsdistribution	Småhus		
Livsmedelsförpackningar	Smörfoljor		
Mjolk och mjölkbaserade produkter	Textilier		
Måltidstjänster	Tvättmaskiner		
Naturbeteskött	Utemöbler och lekredskap		
	Värmepumpar		
Inredning & textil			
Belysningsprodukter	Dagligvaruhandel		
Möbler	Dagligvarubutiker		
Textilier och läder	Digital fotoframkallning		
Vitvaror	Engångsbatterier		
	Fettåta papper		
Energi	Handdiskmedel		
Batterier	Hygienprodukter inklusive blöjor		

GPP	Svanen	EU-Blomman	Ekodesign
Elektricitet	Kaffefilter		
Energitjänster (EPC)	Kosmetika		
Utomhusbelysning	Leksaker		
Storkök	Lévande ljus		
	Maskindiskmedel		
Sjukvård & omsorg	Mjukpapper		
Handikapphjälpmiddel	Rengöringsmedel		
Dialys	Schampo och tvål		
EKG-, diatermi- och defibrillatorutrustning	Kopierings- och tryckpapper		
Nutrition	Textiltvättmedel och fläckborttagningsmedel		
Anestesi- och intensivvård	Tryckpapper		
Forbudsartiklar	Uppladdningsbara batterier och laddare		
Undersökningshandskar			
Inkontinens- och urologiartiklar			
Övriga förbrukningsprodukter			
Medicinteknisk utrustning, generell			
Läkemedel			
Tjänster			
Tjänsteupphandling			
Energitjänster (EPC)			
Stadstjänster			
Reserätjänster			
Vending inkl. kaffeautomater			
Klimatdeklarerationer			
Energi			
Gummi, plast, glas, kemikalier			
Livsmedel			
Maskiner & apparater			
Metall			
Textiler & möbler			
Tjänster & samhällsservice			
Trä & papper			

Efterfrågan och utbud på certifiering inom miljömärkningsområdet

Statskontoret har anlitat Swedeval Utvärdering i den del av uppdraget som rör förutsättningar för öppet system för Blomman och Svanen. Folke Hansson och Göran Hägnemark har genomfört arbetet.

I denna bilaga redovisar konsulterna efterfrågan och utbud på certifieringstjänster för miljömärkning. Konsultrapporten i dess helhet kan laddas ned på Statskontorets webbplats.

Producenternas efterfrågan på certifiering för miljömärkning

Intervjuer har genomförts med fem producentföretag som miljömärkt sina produkter, antingen med Blomman eller Svanen eller bådadera. Bland företagen finns både små och stora producenter som representerar olika branscher och produktgrupper. Några har många miljömärkta varor och tjänster medan andra har enstaka. Bland producenterna förekommer de som har egen tillverkning och de som har legotillverkning. De verkar mot ett eller flera av segmenten grossist, detaljist eller konsument samt via anbud på offentlig upphandling.

De intervjuade företagen uppvisar således en betydande bredd. De personer som intervjuats bedömer vi vara väl insatta i respektive företags förhållanden och ger en god bild av situationen. Sammantaget bedömer vi att intervjuerna ger ett tillräckligt underlag för syftet att belysa producenters olika synpunkter på öppen certifiering m.m. vid miljömärkning. Däremot medger inte materialet en generalisering för hela kategorin producenter.

I vårt underlag ingår även intervjuer med dagligvaruhandelns branschorganisation och ett större detaljhandelsföretag, som kan sägas representera konsumentmarknaden för miljömärkta produktgrupper inom produktområdet ”dagligvaruhandel”.

Slutligen har vi också genomfört en intervju med företrädare för en branschorganisation inom det medicintekniska området. Branschorganisationen företräder en kategori producerande företag, som idag nästan inte alls använder sig av Blomman eller Svanen för miljömärkning av sina produkter.

Förutsättningarna för ökad efterfrågan på certifiering vid ett öppet system

Faktorer som påverkar företagens efterfrågan på miljömärkning

De fem intervjuade producentföretagen ser alla positivt på att de bidrar till en bättre miljö. De verkar dock under de ekonomiska förutsättningar som gäller för företagande, som innebär att de balanserar alla insatser och kostnader mot den nytta som kan skapas på kort respektive lång sikt. Även miljömärkning måste generera en nytta för producenten för att dess kostnad ska kunna motiveras. Miljömärkning motiveras av ett genuint miljöengagemang, men avgörande är också att det bidrar till att stärka konkurrensförmågan genom att förbättra produktens image. Detta ska visa sig genom ökad försäljning eller ökade marginaler. Med denna utgångspunkt ska man betrakta producenternas efterfrågan på miljömärkning och huruvida den kan öka via ett helt eller delvis öppet system för miljömärkning.

Producentföretagen belyser flera olika faktorer som bidrar till den nytta för verksamheten som miljömärkningen har och som påverkar hur de kan dra nytta av en miljömärkning. Nyttan av miljömärkningen består inte bara av minskad miljöbelastning, utan även av den positiva laddning som miljömärkningen ska tillföra produkten eller tjänsten.

Trovärdighet framförs som den enskilt viktigaste faktorn för att skapa ett mervärde för en producent. Den bygger på att miljömärkningens kriterier representerar en så hög miljönivå att den attraherar kunden. Därför måste certifieringsorganen skapa trovärdighet genom att upprätthålla denna nivå både vid certifieringen och därefter genom frekventa kontroller. Saknas trovärdigheten för miljömärkningen minskar eller försvinner nyttan helt för de företag som märker sina produkter.

Denna uppfattning från producenthåll stöds helt av våra intervjuer med dagligvaruhandelns representanter. Miljömärkningen måste ha och upprätthålla hög trovärdighet hos konsumenterna. Denna trovärdighet och tillit anses inte ha något samband med hur systemet för certifiering är uppbyggt, eftersom detta inte är relevant eller känt hos konsumenterna överlag. Trovärdigheten anses vara mycket hög för både KRAV och Svanen, oavsett om miljömärkningen sker genom öppen certifiering eller inte. Trovärdigheten för miljömärkningen måste vårdas och kan snabbt förloras om systemet börjar ifrågasättas av någon anledning. Marknadsföringen kring miljömärkena är därmed en strategisk uppgift för framgången.

Miljömärket måste därtill vara etablerat, det vill säga spritt och känt på marknaden exempelvis genom effektiv marknadsföring. Kostnaden för miljömärkning får inte vara så hög att den höjer varans pris utöver attraktionsvärdet för kunden och här ligger en svår avvägning. Flertalet producenter framhåller att för de flesta kunder är miljömärkning viktig men att det till slut alltid är priset som avgör.

Dagligvaruhandelns intervjuade representanter instämmer i producenternas bedömning om att miljömärket måste vara etablerat på marknaden med en inte obetydlig volym. Detta är avgörande faktorer för detaljhandelns och konsumenternas efterfrågan. Blommans svaga spridning begränsar efterfrågan. I Sverige finns exempelvis inga produkter som är märkta med Blomman i ICA-butikerna. Samtidigt är miljömärkningens utbredning en strategisk faktor. Svanenmärkningens nordiska utbredning gynnar exempelvis användningen inom de dagligvaruhandelskedjor som också har en nordisk marknad, medan KRAV-märkningens attraktion hämmas av att märket är begränsat till den svenska marknaden.

Storleken på avgifterna för miljömärkning spelar en viktig roll för producenternas vilja att genomföra märkningen. Avgifterna utgör därtill endast en del av kostnaden för miljömärkning. Det krävs ytterligare ett antal aktiviteter i form av dokumentation, analyser m.m. för att komma fram till en ansökan om märkning. Vissa av dessa kostnader är interna och andra är externa. Producenternas totala kostnader för miljömärkning får inte bli för höga, eftersom det finns andra alternativ för deras marknadsföring.

Inom dagligvaruhandeln framhålls också att avgifterna för miljömärkning har betydelse för deras intresse att använda miljömärkningen. Om Blomman får ökad spridning på marknaden och har ett regelverk med lika höga miljökrav som Svanen, så kan de lägre avgifterna för märkning med Blomman leda till att detaljhandeln successivt går över till märkning med Blomman.

För det medicintekniska området anges det speciella produkt- och affärsområdet som förklaring till att miljömärkningen inte efterfrågas inom branschen. Det domineras av tekniskt komplicerade produkter som i huvudsak säljs vid offentlig upphandling. Inom dessa teknikområden kommuniceras och tillgodoses miljökraven bättre genom de särskilda upphandlingskriterier som gäller för specifika produktområden vid offentlig upphandling och som producenterna har att svara emot. Branschen anser också att det är upphandlingskraven som driver utvecklingen av miljöhänsynen inom detta teknikområde. Dessutom är det svårt att balansera miljökraven mot de medicinska och produkt-säkerhetsmässiga kraven som också måste ställas på dessa typer av produkter. Enligt intervjun styrs branschen i hög grad av upphandlingsregler, lagstiftning, direktiv och andra råd och rekommendationer för "grön" offentlig upphandling. Däremot kan inte kravet på miljömärkning med Blomman eller Svanen ställas i en offentlig upphandling. Branschen är därför knappast intresserad av miljömärkningen som system, som främst anses vara anpassad till produkter för slutkunder i butik.

Konsekvenser och efterfrågan på miljömärkning vid öppna system för certifiering

Producenterna stöder i princip en transparent och konkurrensutsatt verksamhet och det gäller även processen för miljömärkning. Detta talar för en öppning av processen, men det måste vägas mot de eventuella risker det kan medföra jämfört med dagens system.

Flera producenter anser att väntetiden för ärenden vid MISAB idag är besvärande lång och att detta förklaras med underbemanning. En fördel med en öppning av processen skulle kunna bli att väntetiden kortades ner genom att fler aktörer kom att verka på marknaden.

Producenterna ser å andra sidan risker för skillnader i bedömningar med flera aktörer. Även kvaliteten i granskningen kan påverkas av många certifieringsorgan. Osäkerheten kring likabehandlingen kan också uppfattas av kunder och konsumenter och minska förtroendet för miljömärkningen. Om förtroendet minskar alltför mycket kan den avsedda marknadsföringseffekten gå förlorad vid en öppning av miljömärkningen. Producenterna är då beredda att välja andra alternativ.

Olikheterna i avgiftsnivå mellan Blomman och Svanen har nämnts som en styrande faktor för valet av miljömärkning. Det har även framförts att det samordnade avgiftsuttaget, som maximalt kan tas ut för produkter märkta med både Blomman och Svanen, kan komma att påverkas negativt vid en öppning av processen. Det gäller de producentföretag som idag har båda märkningarna och når upp till maxbeloppet för det samlade avgiftsuttaget. En producent med Svanenmärkning, med den högre avgiften, får i dagsläget ingen ytterligare debitering för Blomman om maxbeloppet redan är uppnått.

Några producenter uppfattar att den bakomliggande intentionen till öppningen av processen är att förtydliga hanteringen och ansvarsgränserna. Det kan ske genom att införa flera aktörer att utföra och ansvara för certifieringen. En öppning av processen ger vid handen att flera certifieringsorgan blir aktörer varvid samordningen i avgiftsuttag mellan Blomman och Svanen kan försvåras eller försvinna.

Intervjuerna betonar den prestige som är knuten till olika miljömärkningar. Idag finns det en stabilitet i miljömärkningen genom MISAB:s hantering. Det intervjuade dagligvaruhandelsföretaget har inte uppfattat det som ett problem att MISAB "först sätter reglerna och sedan gör kontrollerna". Producenterna ser en risk för att systemets trovärdighet kan påverkas om miljömärkningsprocessen öppnas upp för andra aktörer. Skulle tilltron till miljömärkningen sjunka kan det inte kompenseras med aldrig så låga kostnader och avgifter. Seriösa företag skulle ändå avstå från märkningen eftersom den inte tillför en tillräckligt positiv image till varan eller tjänsten. Det finns dessutom andra miljömärkningar för vissa av de här aktuella produktgrupperna som kan utgöra närliggande alternativ.

Ingen av producenterna anser att en öppning av processen i sig kommer att påverka deras efterfrågan på miljömärkning av varken Blomman eller Svanen. De framhåller att det är trovärdigheten och hur känd märkningen är som skapar marknadseffekten och avgör efterfrågan. En öppning av certifieringssystemet kommer, enligt intervjuerna, inte heller att förändra den avvisande inställningen till miljömärkning, som den medicintekniska branschen intagit.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser av ett öppet system

Merarbete och kostnader

Producenterna bedömer att en öppning av processen leder till merarbete för dem, bland annat då det skulle fordra ett ställningstagande till de olika certifieringsorganens rutiner och prissättningsmodeller. Om ett byte av certifieringsorgan ska ske så måste producentföretagets egen personal sätta sig in i delvis nya rutiner samt introducera certifieringsorganet i producentens förhållanden. Även samarbetet om informationsöverföring från underleverantörer till MISAB kan också komma att behöva förändras till en del.

Producenterna har svårt att bedöma vilka merkostnader som kan uppstå. Men några bedömer att sådana kan uppkomma till följd av det interna merarbetet. Det utgörs främst av personalkostnader för nedlagd tid. Kostnaderna antas främst uppstå initialt om ett nytt system införs och om ett byte av certifieringsorgan ska ske. Några externa kostnader till följd av ändrade avgifter för certifieringsorganens insatser kan de inte uppskatta.

Producenterna ser inte att det uppkommer några samordningsfördelar med att i större utsträckning kunna behandla flera olika miljömärkningssystem hos ett och samma certifieringsorgan, även om det ibland finns vissa likheter i kraven hos olika miljömärkningssystem och standarder. Däremot framhåller en producent att det finns risk för att certifieringsorganen i en konkurrenssituation försöker övervältra arbete på producenten för att därefter kunna erbjuda ett lägre pris.

Producentföretagen ser inga direkta konsekvenser för andra aktörer kring den egna verksamheten till följd av miljömärkningen. Däremot

måste de merkostnader som kan uppstå läggas på produktens pris och tas ut av slutkonsumenten.

Det är endast en producent som framför uppfattningen att konkurrens till följd av en öppning av processen kan komma att leda till sänkta avgifter för certifieringsorganens tjänster. Däremot är det ingen som tror att nettoeffekten för interna och externa kostnader blir positiv vid en öppning av processen.

Från dagligvaruhandelns sida håller man det för troligt att det finns samordningsvinster att göra genom att kombinera olika kontroller och revisioner hos certifierade företag. Bedömningen grundas på erfarenheter från butiker och lantbruksföretag som certifieras mot olika standarder för miljökvalitetssystem och dylikt. De samordnade kontrollbesöken och gemensamma kontaktpersoner anses underlätta betydligt för dessa företag. Konkurrensen mellan certifieringsorganen borde också dämpa prisutvecklingen på tjänsterna.

Avgifter, finansiering, priskänslighet

Grundinställningen hos producenterna är att miljömärkning är ett marknadsdrivet behov och att det i princip är producenterna som ska bekosta denna aktivitet. Undantaget är uppbyggnaden av systemet och kriterieutveckling där fler anser att det är en samhällelig angelägenhet som bör bekostas av staten. Skälet är att det är samhället som har det övergripande ansvaret för att påverka i dessa frågor och därför bör bära kostnaderna för de övergripande systemkostnaderna.

Producenterna anser att dagens avgiftskonstruktion med en ansökningsavgift och en årlig avgift på omsättningen kombinerad med ett kostnadstak är en bra lösning. Ansökningsavgiften anses vara viktig som en tröskel in i systemet men får samtidigt inte vara för hög. En alltför hög avgift bedöms missgynna små företag. En omsättningsavgift anses vara korrekt eftersom den står i relation till volym och därmed till producenternas nytta av märkningen.

Samtliga framhåller att de är priskänsliga för kostnaden av miljömärkningen. De jämför alltid den nytta de får ut av miljömärkningen med andra alternativa möjligheter att nyttja resurserna. Den totala kostnads-

nivån anser de idag ligga relativt nära den gräns där de kan börja överväga att välja andra alternativa marknadsföringsinsatser.

Orsaken till att priskänsligheten varierar mellan producenterna är beroende på vilka varor och tjänster det handlar om. Några anser att företagets egna interna kostnader, i form av lönekostnader för hantering och dokumentation, analyser vid laboratorier och så vidare, för att säkerställa produkternas och tjänsternas miljö kvalitet, inte är orsak till kostnadsfördyring utan accepteras som givna för att motsvara marknadens nuvarande krav. Kostnaderna är dessutom svåra att härleda specifikt till miljömärkningen jämfört med de externa avgifterna (ansökningsavgifter, licensavgifter och dylikt.) för användningen av miljömärken. En återgång till en lägre miljö kvalitet skulle troligen också kräva en förändring av nu inarbetade rutiner, vilket i sig är kostnadshöjande.

Det är främst avgiften som anses vara avgörande för priskänsligheten. En producent konstaterar att avgiften redan har nått en sådan nivå att de numera avstår från att genomföra miljömärkning av produkter. De befärar också att en öppning av processen skulle leda till än högre avgifter. Andra framför att det är kostnaderna för inköp av material med högre kvalitet som utgör den avgörande kostnadsskillnaden.

En av flera framförd synpunkt är att avgifterna idag hindrar mindre producenter från att ansöka om miljömärkning. Främst är det ansökningsavgiften som kritiken riktas mot. För riktigt små producenter anses den alltför hög eftersom kostnaden ska slås ut på en mycket liten volym. Omsättningsavgiften anses däremot inte vara något större problem för små producenter.

Producentföretagen utgår från olika förutsättningar i sin syn på miljömärkningen och en öppning av processen. De representerar helt eller delvis olika produktgrupper och olika prissegment i marknaden samt har olika interna kostnadsbilder. Det gör att de är olika priskänsliga för avgiften. En sammanfallande bedömning är, även om undantag finns, att avgiftsnivåerna idag ligger på en totalnivå som inte kan höjas. Inom vissa branscher finns det till exempel många små företag som är innovativa och som kan vara känsliga även för små kostnadsökningar. Även licensavgifterna kan i dessa falla vara betydande för företagen.

Det finns en viss oro för att en öppning av processen inte skulle medföra någon konkurrens p.g.a. att marknaden är för liten. Det befarsas att det istället kan leda till att ett fåtal certifieringsorgan specialiserar sig och skapar en prispress uppåt.

Flera av de intervjuade producenterna finner således att argumenten för en öppning av processen inte överväger dem för att bibehålla nuvarande slutna process. Till detta kommer också risken med förändring. Producenterna är idag nöjda med nuvarande system och vet hur det fungerar. Det är stabilt och de är anpassade till rutinerna. En förändring genom att öppna processen skulle föra in osäkerhet i verksamheten med krav på ändrade rutiner och troligen kostnader. Det finns således en inneboende tröghet mot förändring av nuvarande situation. För att det ska vara värt att ändra på situationen måste fördelarna vara tillräckligt stora och påtagliga. De intervjuade producenterna tycks emellertid inte vara övertygade om att fördelarna är så stora med en öppen process att de förespråkar en förändring.

6.5 Certifieringsorganens utbud av tjänster för miljömärkning

De redovisade iakttagelserna i detta avsnitt bygger främst på de synpunkter och kommentarer från intervjuerna med certifieringsorganen och behöriga systemansvariga organ inom miljömärkning, miljöstyrning och miljöledning och så vidare. Även erfarenheter från öppningen av certifieringen inom KRAV-märkningen redovisas.

Förutsättningarna för certifieringsorganens etablering på en öppen marknad

Utredningsfrågan gäller här under vilka förutsättningar som certifieringsorganen skulle etablera sig på en öppen marknad för certifiering vid miljömärkning med Blomman och Svanen.

Vill fristående certifieringsorgan etablera sig på en öppen marknad för miljömärkning?

Intervjuerna med certifieringsorganen ger en entydig uppfattning om deras marknadsmässiga intresse för att bredda sitt utbud och även

kunna erbjuda certifieringstjänster i anslutning till Blomman och Svanen. Det pågår omstruktureringar i branschen och utveckling inom företagen som syftar till att stärka tjänsteutbudet inom produkt- och miljömärkningen. Även Miljöstyrningsrådet, SWEDAC och SWETIC bekräftar certifieringsföretagens förutsättningar att vidga sin verksamhet även till dessa miljömärkningssystem.

De aktuella certifieringsföretagen är redan ackrediterade för en rad olika system och standarder inom miljö- och produktsäkerhetsområdet (ex. EPD, KRAV, BCR, PEFC, CE, koldioxidutsläpp). Steget är därmed inte långt till annan certifieringsverksamhet. Flera av företagen är större företag med global utbredning och goda möjligheter att utveckla kunskap och kompetens även för dessa system. Generellt möter dessa företag ökad efterfrågan på produktcertifieringar och miljömärkning på marknaden. Företagen vill även kunna tillgodose kundernas efterfrågan på olika typer av kombinationstjänster och dylikt. Dessutom ser certifieringsföretagen betydande möjligheter att effektivisera sin verksamhet genom att samordna insatserna, till exempel vid företagsbesök. Bredden i tjänsteutbudet är därför affärsmässigt viktigt.

Konkurrensförutsättningarna inom olika produktområden bedöms som goda. Erfarenheterna från andra områden (EMAS, EPD, KRAV) tyder på att det efterhand uppstår en fungerande konkurrens mellan certifieringsorganen med åtföljande prispress på tjänsterna, även om en del av tjänsterna har en mycket begränsad omfattning i certifieringsorganens verksamhet. I någon intervju har vi uppmärksamrats på att certifieringsföretag med liten volym inom området kan få svårt att etablera sig med lönsamhet pga. de relativt höga avgifterna till ackrediterings- och miljömärkningsorganen.

Erfarenheter från KRAV-märkningen visar också att utbud och kostnader för certifieringstjänster möjligen kan bli ett problem för vissa mindre företag i glesbygd. Ett liknande problem skulle kanske kunna gälla mindre tjänsteföretag som vill bli Svanenmärkta. Dessutom kommer det sannolikt att krävas ackreditering för specifika produktområden inom Svanenmärkningen, vilket skärper kraven på certifieringsföretagens tjänsteutbud för att en konkurrenssituation ska uppkomma.

Vilka förutsättningar behöver förändras?

Erfarenhetsmässigt behövs det en övergångsperiod för att den öppna certifieringsmarknaden ska fungera på alla områden. I detta ligger en viss tid för företagens kunskaps- och kompetensuppbyggnad samt anpassning av deras organisationer till de nya systemen. Men efterhand antas en anpassning ske överlag till behovet.

Vidare kan det i ett övergångsskede finnas risk för flaskhalsar i den administrativa ackrediteringsprocessen om det på kort tid kommer in många ansökningar. Behandlingen av dessa ansökningar blir då en ny uppgift för SWEDAC.

Ett grundläggande incitament för att en etablering ska ske i ett öppet system och upprätthållas är att det finns en företagsekonomisk lönsamhet i verksamheten. Det innebär att miljömärkningssystemens regelverk måste medge att certifieringsföretagen kan ta ut tillräckliga ersättningar från kunderna eller på annat sätt få täckning för kostnaderna för deras tjänster. Risken för detta problem har framhållits när det gäller den kommande avgiftssättningen för Blomman, där avgiftssystemet med låga ansökningsavgifter och årliga avgifter, enligt den nya EU-förordningen, kan tyda på en underfinansiering av systemet.

Här råder dock fortfarande en del oklarheter kring tolkningen av den nya förordningen när det gäller certifieringsproceduren och möjligheterna till särskild debitering av nödvändiga granskningar och tester för att säkerställa att dokumentationen i ansökan överensstämmer med kriterierna för miljömärkningen.

Regelverket om villkoren för Blomman påverkar också relationen till miljömärkningen med Svanen. Systemens ömsesidiga beroenden styr i viss mån utvecklingen av de båda systemen och i sin tur certifieringsorganens roll och intresse att etablera sig. Om Blomman till följd av den nya förordningen får ökat genomslag så kommer det också att gynna intresset för certifieringen, förutsatt att ett ökat intresse inte sker på bekostnad av Svanen.

Förutsättningarna för en öppen certifiering vid Svanenmärkningen innefattar också att den är ett gemensamt nordiskt system som bygger på en överenskommelse mellan flera nordiska länder. Det pågår också

en utveckling mot en närmare integrering mellan länderna av den administrativa hanteringen av systemet. Huruvida en öppning av systemet kan ske nationellt, utan att en ny överenskommelse först behöver träffas mellan berörda länder, bör därför undersökas närmare.

På EU-nivån finns det sedan 2008 en EU-förordning (765/2008) om ackreditering och marknadskontroll. Den lägger fast principerna för hur ackreditering ska organiseras och genomföras. Ackreditering utgör där huvudregel för att styrka kompetensen hos företag och organisationer som utför bedömning av överensstämmelse.

Vilka steg i miljömärkningsprocessen bör öppnas för certifieringsorganen?

Den samlade bilden av intervjuerna med certifieringsorgan och branschorganisationer är att miljömärkningsprocessen bör öppnas i de steg där dessa organ redan idag är verksamma och har kompetens från andra miljömärkningssystem, standarder och dylikt. Dessutom ansluter de sig till den modell för ackrediterad tredjepartscertifiering, som bland annat innebär en tydlig rollfördelning i uppgifterna mellan behöriga organ, fristående certifieringsorgan med tillsyn av nationella ackrediteringsorgan över certifiering (SWEDAC). Modellen är nu en del i EU:s allmänna policy med en särskild förordning om ackreditering och marknadskontroll.

Det innebär att det i första hand är bedömning och certifiering av företagens ansökningar om miljömärkning som bör öppnas upp för fristående certifieringsorgan. Certifieringsförfarandet bedöms som i många fall inte särskilt komplicerat. Dessutom medverkar redan tidigare fristående företag i att inför ansökningar ta fram dokumentation och utföra tester om produkter och produktionsprocessers miljöbelastning.

Efterkontrollen är också en uppgift som är nära relaterad till granskningen i samband med certifieringen. Även om ansvaret för kontrollen åvilar ett behörigt nationellt organ, så kan kontrolluppgiften utföras av ett ackrediterat certifieringsorgan. Kontrolluppgiften bör därför kunna ingå certifieringsföretagens åtagande och uppgiften ligger dessutom inom området för deras kärnkompetens. Särskilt efterkontrollen kan samordnas med den årliga granskningen av miljöledningssystem och

kvalitetssystem inom företagen. Även ansvaret att fånga upp signaler från marknadskontrollen kan läggas på fristående certifieringsorgan. Här finns paralleller till andra miljöstyrningssystem med företagens skyldigheter att själva rapportera in avvikelser.

Frågan om certifieringsorganens ansvar för licensieringen eller registreringen av miljömärkningen är beroende av hur regelverket är utformat för detta steg. Men godkännandet i licensieringen är ofta nära knutet till bedömning och certifiering. Inom exempelvis KRAV och EPD-systemet (miljövarudeklaration) är det de certifierande organen som godkänner och registrerar tilldelningen av miljömärket för en produkt. Licensieringen eller registreringen ses inte som en viktig fråga av certifieringsorganen, utan i första hand som en praktisk fråga i den administrativa processen.

De intervjuade certifieringsorganen och även behöriga organ anser att kriterieutvecklingen bör hållas åtskild från certifieringen och kontrollen och utföras av ett nationellt behörigt organ. Förutom bättre möjligheter att hävda integriteten i en tydlig rollfördelning kan ett nationellt organ vinna trovärdighet genom att bereda möjligheter till god insyn och transparens i processen. Även om ansvaret för utvecklingen ligger på ett behörigt organ, så kan certifieringsorganen medverka i processen genom erfarenhetsåterföring från certifieringsarbetet (information, remissyttranden och så vidare) eller i särskilda uppdrag från det nationella organet (såsom i KRAV). Det ligger i certifieringsorganens intresse att regelverket med krav och kriterier blir så tydliga som möjligt för att underlätta tillämpningen. Förordningen för Blomman öppnar för möjligheten att fristående organ medverkar i arbetet med att utveckla och revidera kriterier.

Marknadsföringen av miljömärkningssystemen och vården av ”varumärket” ses som en nyckelfråga för att systemen ska få spridning och genomslag. De nationella behöriga organen som systemägare måste ha ansvaret för denna uppgift att informera, inte minst för att skapa och upprätthålla trovärdigheten kring systemet. Av intervjuerna framgår att det inte anses ingå i certifieringsföretagens tjänsteutbud att driva marknadsföringen kring systemen. Certifieringsorganen informerar i viss mån om olika miljömärken och system som en del i företagens egen marknadsföring av sitt tjänsteutbud. Marknadsföringen riktas i

dess fall då till potentiella kundföretag för dessa tjänster och inte brett till konsumenterna på marknaden. I vissa fall kan certifieringsföretagen samverka med de nationella organen i gemensamma informationsinsatser och dylikt.

Inom vilka produktområden är intresset störst för ett öppet system?

De stora certifieringsorganen är globalt etablerade företag för certifiering av miljöledningssystem, produktsäkerhet, miljövarudeklarationer m.m. Även om de har sin tyngdpunkt inom tekniska områden och industriella processer är de, enligt intervjuuttalandena, intresserade av att medverka i certifiering inom i princip alla produktområden som nu är aktuella inom Blomman och Svanen. Certifieringsorganen är intresserade av att på affärsmässiga grunder vidga sitt utbud av certifieringstjänster. Inom branschen pågår just nu strukturella förändringar⁶⁶ i syfte att bland annat förstärka kapaciteten inom produktcertifieringsområdet. Men antalet medlemsföretag inom gruppen produktcertifiering är ett begränsat fåtal inom branschorganisationen SWETIC.

De fyra intervjuade certifieringsorganen framhåller också intresset för certifieringsuppdrag inom livsmedelsområdet, som kan bli aktuellt inom både Blomman och Svanen. Några av certifieringsorganen arbetar redan idag med certifiering av standarder inom livsmedels- och förpackningsindustrins processer (exempelvis ISO 22000, BRC) och ser certifiering för miljömärkning inom livsområdet som en naturlig utveckling. Även certifieringsorganen som är verksamma med olika certifieringar inom livsmedelskedjan, bland annat KRAV-märkningen och EU-ekologiska livsmedel, understryker intresset att bredda sitt utbud av certifieringstjänster till närliggande produktområden inom miljömärkningen med Blomman och Svanen.

Blomman och Svanen bygger på frivillig medverkan från producenterna att låta miljömärka sina produkter. En generell förutsättning för certifieringsorganens intresse är att certifieringsverksamheten blir lönsam. I våra intervjuer har vi uppmärksamrats på att priskänslig-

⁶⁶ De två certifieringsföretagen Det Norske Veritas (DNV) och Intertek Semko Certification AB diskuterar en sammanslagning av sina affärsenheter inom Business Assurance (DNV Pressmeddelande 2009-11-20).

heten för certifieringskostnaderna kan vara hög hos små företag i glesbygd. Även den pågående expansionen av Svanenmärkningen inom mindre tjänsteföretag kan innebära svårigheter att kunna nå kostnadstäckning inom dessa områden. Dessa mindre företag med regional spridning och relativt låg omsättning kan antas generera förhållandevis låga intäkter men är resurskrävande att certifiera och kontrollera. Det kan begränsa intresset för att åta sig dessa certifieringsuppdrag.

Tekniskt komplicerade produkter med många svårförenliga krav som i första hand handlas upp av offentliga organ, exempelvis medicinteknisk utrustning, kommer, enligt våra intervjuer, att vara mindre intressanta för miljömärkning och hithörande certifiering. Miljöstyrningen inom dessa produktkategorier sker snarare via utvecklingen av upphandlingskriterier. Det har hittills inte varit tillåtet att ställa explicita märkningskrav vid offentlig upphandling, även om motsvarande krav kan ställas eller marknadslicens användas för att bevisa att kraven uppfylls. Samtidigt förutser samma branschrepresentanter att enklare produkter, som säljs till kunder i butik i stora volymer, kommer fortsatt att vara intressanta för miljömärkning och säkerligen också för certifieringstjänster i ett öppet system.

Behovet av ytterligare ackreditering vid öppen certifiering

Vi har också utrett frågan om befintliga certifieringsorgan har tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna svara för certifiering och licensiering inom Blomman och Svanen. I denna del begränsas frågan till de steg i miljömärkningsprocesserna som avser certifiering, licensiering/registrering och efterkontroll.

Enligt SWEDAC kommer det att krävas särskild ackreditering för att fristående organ ska få utföra öppen certifiering för miljömärkena Svanen respektive Blomman. Vid öppnade system kommer ackrediteringen av certifieringsorganen att specificeras ner på produktgrupper och kanske även ner på kriterienivå. Det innebär i så fall ett omfattande behov av ackreditering för att täcka in alla områden.

Det förutsätter också att det på marknaden finns certifieringsorgan som är tillräckligt intresserade av olika produktområden för att en fungeran-

de konkurrens ska uppkomma. För att uppfylla ackrediteringskraven måste certifieringsföretagen bygga upp sin specifika kunskap och kompetens inom dessa miljömärkningssystem genom att anpassa och utbilda organisationen för dessa tjänster. Det framgår av intervjuerna att certifieringsorganen har betydande erfarenheter och rutiner för att bygga ut sina kompetensområden till nya standarder och system.

Men bedömningen görs också i intervjuerna att omställningarna initialt kan medföra flaskhalsar under en övergångsperiod. Belastningen på SWEDAC, som det nationella ackrediteringsorganet, blir stor. Den andra begränsningen är att certifieringsföretagen ska hinna etablera sig på nya marknader och utveckla sin kompetens för Blomman och Svanen.

På sikt antas utbudet anpassas till behovet på marknaden. De stora certifieringsorganen ser inga begränsningar i sin utveckling av kapaciteten. Tvärtom ser de synergimöjligheter med andra standarder och system (ex. ISO 14001, ISO 14025). Vi har tidigare också pekat på strukturella förändringar som syftar till att stärka certifieringsföretagens ställning i sitt tjänsteutbud inom exempelvis produktmärkning. Erfarenheterna från den öppnade certifieringen inom KRAV-systemet är att det skapas en konkurrenssituation genom att flera aktörer tillkommer som ackrediterade certifieringsorgan när ett system öppnas upp. När KRAV-certifieringen öppnades upp omvandlades också den tidigare certifieringsorganisationen inom KRAV till ett fristående certifieringsföretag. MISAB:s nuvarande certifieringskapacitet borde på liknande sätt kunna tas till vara och räknas in i ett öppet certifierings-system.

Behovet av certifieringskapacitet vid ett öppet system hänger också samman med volymutvecklingen för miljömärkningen med Blomman och Svanen. Svanen har expanderat under senare år och förändringarna av Blomman syftar bland annat till att öka miljömärkningen inom det europeiska systemet. Samtidigt kan de två systemens volymutveckling antas påverka varandra. Men en bedömning är ändå att behovet av certifieringskapacitet kan komma att öka till följd av ökad efterfrågan på miljömärkning inom systemen.

Idag svarar MISAB för certifiering av produkter för miljömärkning med Blomman och Svanen i Sverige. Vi har genom intervjuerna fått indikationer på att MISAB har kapacitetsproblem för certifieringen av Svanenmärkta produkter, som bland annat innebär långa handläggningstider. Expansionen av Svanenmärkningen inom tjänstesektorn har lett till att MISAB, som i huvudsak en centraliserad organisation, inte klarar certifieringsuppdraget med egen personal utan måste även anlita konsulter som underleverantörer.

Kostnader för certifiering och licensiering vid ett öppet system

Idag speglar inte de olika avgifterna kostnaderna i de olika stegen i processen. Vad skulle det innebära för avgifternas storlek och struktur att öppna systemen? Våra intervjuer med certifieringsorganen m.fl. visar att frågan är svår att besvara utan närmare precisering och djupare analys av förutsättningarna och villkoren kring avgiftssättningen m.m. Vi redovisar de allmänna bedömningar som framkommit i intervjuerna, som bygger på olika antaganden om finansieringsansvar och avgiftssättning för Svanen respektive Blomman.

Producenternas kostnader för certifiering och licensiering beror bland annat på hur avgiftssystemen i de båda miljömärkningssystemen byggs upp. Producenternas kostnader i form av avgifter hänger också samman med om systemen till någon del blir subventionerade av offentliga medel eller självfinansierade genom full kostnadstäckning. Frågan förefaller vara särskilt öppen när det gäller Blomman. Problemet är här att de nya avgifterna inte är anpassade till kostnaderna för certifiering och andra delar i miljömärkningsprocessen.

Prissättningen för certifieringstjänsterna vid öppen certifiering kan antas utgå från marknadsprissättning som grundprincip. Det innebär att certifieringsföretagen måste få lönsamhet för sin certifieringsverksamhet. Det innebär också att certifieringsföretagen arbetar i konkurrens som normalt bör dämpa prisutvecklingen på deras tjänster. Det kommer då kundföretagen till del. Om marknadsprissättningen slår igenom kan det också få till följd en splittrad prisbild med varierande priser med hänsyn till region, företagsstorlek och så vidare.

Intervjuerna betonar möjligheterna till samordningsvinster med annan kontroll om systemen öppnas upp för fristående certifieringsföretag. Arbetet med miljöledning och miljö kvalitet samt miljöcertifikat kan kombineras med miljömärkning av produkter, t.ex. i uppföljningen. Dessa samordningsvinster beskrivs både för certifieringsföretagen och för kundföretagen. Certifieringsföretagen kan samordna sina revisionsinsatser och därmed minska kostnaderna, vilket bör pressa ner priserna för tjänsterna vid fungerande konkurrens. Certifieringsföretagen framhåller även möjligheter till synergier i sin kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling. Kundföretagen får minskade administrativa kostnader och besvär till följd av färre kontrollbesök och förenklat arbete vid samordnade aktiviteter. De kan också dra större nytta av sina kvalitets- och miljöledningssystem och dylikt. En annan fördel för producenterna skulle kunna vara om miljömärkningsprocessen genomfördes snabbare än vad den gör idag. Den utdragna processen uppfattas av vissa företag som ett problem.

Licensieringen, registreringen och kanske även efterkontrollen skulle täckas in av de ansökningsavgifter och årliga avgifter som tas in av det behöriga organet för Blomman och Svanen. I dessa fall är det svårt att förutse hur exempelvis certifieringsföretagens förmodade samordningsfördelar kommer att beaktas i avgiftssystemet och därmed kunna slå igenom på avgiftssättningen och kostnaderna för producenterna. Vi har samma problem att bedöma konsekvenserna för producenterna av eventuella merkostnader vid samordning för kriterieutveckling, kalibrering och informationshantering vid öppen certifiering, där ett större antal certifieringsorgan är inblandade i tillämpningen av det gällande regelverket.

Vid öppen certifiering borde det finnas vissa rationaliseringsmöjligheter om licensieringen eller registreringen genomförs direkt av certifieringsorganet utan särskild administrativ hantering av det nationella organet. Här kan jämförelser i viss mån göras med godkännandet av villkoren för KRAV, EPD, EMAS.

Erfarenheter av KRAV:s öppnade certifieringssystem

Statskontoret har anlitat Swedeval Utvärdering i den del av uppdraget som rör förutsättningar för öppet system för Blomman och Svanen. Folke Hansson och Göran Hägnemark har genomfört arbetet.

I denna bilaga redovisar konsulterna erfarenheter av KRAV:s öppnade certifieringssystem. Konsultrapporten i dess helhet kan laddas ned på Statskontorets webbplats.

Varför öppnades systemet för certifiering?

Våra iakttagelser av KRAV:s öppnade certifiering bygger främst på synpunkter och kommentarer som framkommit i intervjuer med företrädare för KRAV:s organisation och två av deras ackrediterade certifieringsföretag. Vi har kompletterat vårt underlag med en nyligen redovisad uppföljning av förändringen.⁶⁷

KRAV:s beslut att öppna certifieringen av KRAV-märkningen för ackrediterade certifieringsföretag föregicks av en lång och svår diskussion inom organisationen. Beslutet att öppna certifieringen trädde i kraft år 2007.

De främsta skälen för att öppna systemet var, enligt våra intervjuer, svårigheterna att i den praktiska tillämpningen förena rollen som ägare till regelsystemet och att vara kontrollorgan. Det fanns indikationer på att revisorerna kunde utsättas för påtryckningar från kunderna och svårigheter att hantera detta vid otydligheter och problem i regelsystemet. Genom att skilja ansvaret för regelsystemet från certifiering och kontroll kunde tydligare gränser skapas mellan olika roller och minska risken för feltolkningar. Enligt uppföljningen skulle KRAV också få mer frihet att driva ett marknadsinriktat arbete.

⁶⁷ Rundgren, Gunnar: "Konkurrens i ekocertifieringen - så blev det". Artikel i Ekologiskt lantbruk (Nr 7 - December 2009).

Sammanblandningen riskerade således att skapa ett trovärdighetsproblem för systemet hos kunder och konsumenter. KRAV ville lösa detta genom att separera regelansvar och regelutveckling från certifiering och kontroll, utförd av oberoende tredje part. Man anslöt sig därmed till den ordning som gäller inom andra miljöstyrningssystem och dylikt.

Ett annat skäl till att förändra systemet var att KRAV ville sänka kostnaderna och öka servicen för lantbrukarna genom att samordna certifieringarna i ett färre antal besök och minska tiden för både kunder och certifierare. KRAV såg också möjligheter för certifieringsorgan i konkurrens att kunna erbjuda och kombinera olika typer av certifieringstjänster. Behovet av samordning förstärktes av att ett nytt system med ekologisk EU-miljömärkning tillkom som en "konkurrent" till KRAV och ändrade delvis förutsättningarna för bland annat avgiftssättningen.

Dessutom framhåller Rundgren i sin uppföljning att man förutsåg en kraftig ökning av antalet certifierade, eftersom miljöstöden skulle kopplas till certifieringen. KRAV skulle då inte ha kapacitet att ta hand om dessa nya kunder.

Argumenten emot förändringen var bland annat risken för att regelägaren förlorar kontrollen över systemet, vilket kan försämra sakkompetensen och kvaliteten i certifieringen. Vidare bedömdes det att återföringen av information från revisionen till regelutvecklingen skulle försämrast.

Konkurrenssituationen bland certifieringsorganen

Öppningen av certifieringen har lett till att det idag finns fem certifieringsföretag som är godkända för att kontrollera och certifiera enligt KRAV:s regler. De är godkända för olika delar av produktionen. Aranea Certifiering AB, som erbjuder den bredaste certifieringen, är dotterbolag till KRAV som bildades av KRAV:s tidigare certifieringsverksamhet.⁶⁸ I det minsta företaget begränsas certifieringen till livsmedelsförädling och KRAV-godkända ingredienser. I samband med

⁶⁸ KRAV Ekonomisk Förening har nyligen sålt sitt dotterbolag Aranea AB till det internationella certifieringsorganet Kiwa. Aranea ingår numera i Kiwa Nordic Holding AB. Se KRAV:s pressmeddelande 2009-12-21.

bolagiseringen konkurrensutsattes certifieringsverksamheten. Från början fanns inga konkurrerande företag, men de har efterhand tillkommit på marknaden. Delvis har det skett genom att revisorspersonal från Aranea rekryterats till de konkurrerande certifieringsföretagen.

Följande tabell redovisar hur kundföretagen fördelades på de fyra då aktuella certifieringsorganen under år 2008.

Tabell 7.1 Antalet kundföretag fördelade på certifieringsorgan⁶⁹ år 2008

<i>Certifieringsorgan</i>	<i>Lantbruk</i>	<i>Varav bara EU-cert.</i>	<i>Förädling, import mm</i>	<i>Varav bara EU-cert.</i>
Aranea	2238	100	644	70
SMAK	786	245	80	55
HS Certifiering	326	53	36	8
Valiguard	0	0	10	2
Summa	3350	398	770	135

(Källa: Ekologiskt lantbruk nr 7, 2009)

Tabellen visar på stor spridning av marknadsandelarna mellan certifieringsorganen. Aranea dominerar marknaden starkt med nära 70 procent av alla kundföretag, men konkurrerande certifieringsföretag gör inbrytningar särskilt i de delar av landet där dessa är aktiva och har närhet till kunderna.

Intervjuerna ger bilden av en successivt skärpt konkurrenssituation som bland annat resulterat i prispress på certifieringstjänsterna. KRAV uppger samtidigt att det inte finns några indikationer på att prispressen har varit negativ för kontrollkvaliteten. Snarare hävdas det i några intervjuer att konkurrensen har effektiviserat kontrollverksamheten och tvingat fram kvalitetshöjningar hos aktörerna. Konkurrensen gäller också utbudet av flera certifieringstjänster som kan erbjudas kundföretagen.

Men vi har också mött uppfattningen i intervjuerna att den påtagliga priskonkurrensen på lantbrukssidan (primärledet) skapar risk för kvalitetsförsämringar genom exempelvis minskad tid för kontroller och

⁶⁹ Under 2009 är även det norska företaget Debio godkänt som certifieringsorgan för produkter eller förädlade produkter inom vattenbruk och fiske.

avvikelseberättande. Särskilt de små KRAV-producenterna kan vara priskänsliga för certifieringskostnaderna. Det finns också en kategori av producenter som styrs av ekonomiska incitament att optimera sina EU-bidrag (lantbruksstöd) för sin ekologiska produktion. För att motverka risken för att kontrollen dras ner i dessa fall är det viktigt att regelverket och tillsynen över kontrollverksamheten är tydlig och stark. I intervjuerna beskrivs SWEDAC:s tillsyn som aktiv och strikt med när det gäller till exempel kontroll av enskilda ärenden eller kompetenskraven på certifieringsorganen.

Certifieringsorganens årsavgifter för sin ackreditering från SWEDAC uppskattas i uppföljningen till ungefär en procent av inkomsterna för certifieringsorganen. Årsavgiften till SWEDAC är dock minst 39 000 kr. Det har framhållits i intervjuer att höga avgifter till KRAV och SWEDAC för ackrediteringen m.m. kan vara ett hinder för benägenheten hos mindre certifieringsföretag att vilja etablera sig på denna marknad.

Till bilden hör också att certifieringskapaciteten är ojämnt fördelad i landet. De priskänsliga småföretagen finns framförallt i glesbygd, där samtidigt kostnaderna för att upprätthålla certifieringstjänsterna är relativt höga. Därför finns risken att det uppkommer en brist på certifieringskapacitet i just glesbygd. Problemet löses genom att certifieringsföretagen anlitar enskilda underkonsulter. Lokala mejeriföretag kan till exempel gå in och svara för gruppcertifieringar.

Det finns ingen samlad uppföljning av om de certifierade kundföretagen inställning till certifieringen efter förändringen. I Rundgrens uppföljning refereras det till att det är färre klagomål på service m.m. jämfört med tiden innan certifieringen öppnades upp. En uppfattning är också att även KRAV:s dotterbolag Aranea har blivit mera serviceinriktat i sin verksamhet efter det att organisationen har blivit konkurrensutsatt.

Avgifter och bidrag till certifierade kundföretag

Efter den öppnade certifieringen betalar kundföretagen en avgift till certifieringsorganet för själva certifieringen och en licensavgift till Föreningen KRAV. Licensavgiften som avser kostnaderna för bland

annat regelutveckling, marknadsföring och information, internationellt samarbete. Dessutom tar Föreningen KRAV ut en volymrelaterad avgift från de certifieringsföretag som ackrediterats för certifiering av KRAV-produkter.

I den refererade uppföljningen jämförs kundföretagens totala avgifter för certifieringen före och efter öppningen av certifieringssystemet. Inledningsvis påtalas problemet med att få ut fullständig information från certifieringsorganen. Resultatet av jämförelsen är i stora drag att de stora lantbruken (ca en tredjedel av lantbruken) har fått betydligt lägre kostnader, medan de små har fått kraftigt ökade kostnader. En förklaring som antyds är att priserna var starkt subventionerade för små producenter när KRAV svarade för kontrollen.

För de stora förädlingsföretagen har kostnaderna, enligt uppföljningen, sjunkit betydligt. Förklaringen anges här främst bero på konkurrensen från EU-märkningen. För de små förädlingsföretagen har avgifterna ökat med ungefär 25 procent av avgifterna sedan 2005.

Det framgår av uppföljningen att certifieringskostnaderna för företagen inte ger hela den företagsekonomiska bilden för kundföretagen. Full miljöersättning för ekologisk produktion kräver att numera att man är certifierad. I annat fall blir det en halvering av stödet. Dessutom finns det ett stöd för kvalitetscertifiering. Priset anses av Araneas bedömare vara lågt i förhållande till det marknadsmässiga mervärde som certifieringen skapar. "Många lantbruksföretag har ett certifieringsstöd från EU som i stort motsvarar kostnaden för revisionen. Därtill kommer miljöstöd för företag som är certifierade och pristillägg för ekologiska produkter".

KRAV uppger att "ett rätt stort antal" mindre lantbruksföretag har valt att lämna kontrollen under 2008, eftersom certifieringen har blivit dyrare efter konkurrensutsättningen.⁷⁰ Samtidigt har det tillkommit nya kundföretag till följd av incitamentet att det ekonomiska stödet för ekologisk produktion blir högre om produktionen är certifierad.

⁷⁰ KRAV Ekonomisk förening "Årsredovisning 2008".

Samordningsfördelar

När det gäller certifieringsorganens möjligheter att samordna sina revisioner för olika certifieringar ger inte intervjuerna en helt entydig bild. Sambanden och beroenden mellan företagens miljölednings- och kvalitetssystem och KRAV betonas. Det finns också större möjligheter till samordnade certifieringar och att arbeta med kombinationsrevisioner för olika certifikat. Inom lantbruksföretagen gäller det exempelvis KRAV och IP Sigill, och inom förädlingsföretagen KRAV och BRC. Vissa revisioner kan trots detta vara svåra att samordna, exempelvis ISO 14001 och KRAV, även om det finns samband dem emellan. De flesta systemen inom lantbruket går att revidera samordnat och därmed uppnå samordningsvinster.

Behovet och möjligheterna att integrera olika kontroller och certifieringar uppges som en anledning till att certifieringsorgan valt att etablera sig inom området efter öppningen av systemet. Den aktuella försäljningen av Aranea till det internationella certifieringsorganet Kiwa motiveras också av att kunna ge kunderna den helhetsservice, som de har efterfrågat.⁷¹ Aranea ska genom fusionen kunna erbjuda större bredd i sina tjänster och få tillgång till Kiwas internationella nätverk och ackrediteringar för jordbruks- och livsmedelsprodukter som innefattar ett stort antal certifieringssystem m.m. Kiwa har å sin sida velat vidga sitt geografiska nätverk i Norden och kunna erbjuda dessa marknader ett brett sortiment av certifieringstjänster.

I uppföljningen redovisas bedömningar av ett par certifieringsorgan som bedömer att samordningen av flera certifieringar leder till minskade kostnader på mellan 30 och 50 procent. Ett av certifieringsorganen uppger också att andelen ekologiska kunder som också har annan certifiering ökar, men från en låg nivå.

Företrädarna för dagligvaruhandeln ser generellt betydande möjligheter till samordningsvinster från företagens sida (ex. butiker, lantbruksföretag) om ett och samma certifieringsföretag kan genomföra samordnade kontroller av olika system och standarder. Färre kontakter och kontroller har minskat företagens administrativa besvär.

⁷¹ KRAV:s pressmeddelande: "Aranea går samman med Kiwa (2009-12-21).

Opartisk och kalibrerad regeltillämpning

Föreningen KRAV bedömer att tillämpningen har blivit mera entydig när den skiljts av från ansvaret för regelutformningen. Riskerna för sammanblandning av rollerna har eliminerats. Kundföretagen är i praktiken indirekta ägare av systemet. Risken för en osund ”kombinationsrådgivning” och revisionens koppling till finansieringen av systemet (licensmedel) har brutits. Om revisorerna som rådgivare släpper igenom avvikelser blir det större risker för godtycke.

KRAV anser att den nya ordningen har effektiva system och rutiner för att åstadkomma en kalibrering av tolkning och tillämpning av regelsystemet. Det är ett krav att certifieringsföretagen har egna certifieringskommittéer för regelbunden kalibrering. Enligt fastlagda rutiner håller KRAV regelbundet gemensamma kalibreringsmöten med kvalitetscheferna för samtliga certifieringsföretag (fyra KRAV-dagar per år). Certifieringsorganen får därigenom möjligheten att samla ihop sina intryck och få en helhetsbild av tillämpningen. Det uppfattas som en tydligare process och ger också tydligare synpunkter på regeltillämpningen och möjligheter till samordning. KRAV får också synpunkter på regelverket via remisser till certifieringsföretagen. Den kritik som ändå framkommit är att processen vid kalibrering är för långsam.

KRAV anser att de numera är mera lika i bedömningarna genom att i större utsträckning diskuterar revisionskriterier mer i revisionsdialogen och att kalibreringsmöten har tvingat fram en tydligare bedömning.

Även om certifieringsorganens revisioner tvingar fram en ökad tydlighet i KRAV:s regler, kan det ändå uppstå en spännvidd i tolkning och tillämpning. Det finns också en risk att certifieringsorganen lägger för lite tid på kontroller och rapporterar olika många avvikelser. KRAV framhåller att SWEDAC via sin insyn i systemet och tillsyn av revisorernas utövning bidrar till enhetlighet. Vissa krav i miljömärknings-systemen vilar på lagstiftning och EU-förordningar där myndigheter, som exempelvis Livsmedelsverket, tolkar regelverket och utövar tillsyn över tillämpningen. (KRAV ger ut en regelbok en gång per år som uppdateras.)

Trots detta framgår det av uppföljningen att kalibreringen befinner sig i ett utvecklingsskede där diskussioner pågår med certifieringsföretagen om olika förbättringsåtgärder. KRAV ska arbeta närmare certifieringsorganen för att kunna höja kvaliteten i kontrollerna och uppnå en jämnare fördelning av avvikelser och överklaganden mellan certifieringsorganen som ett resultat av kalibreringsarbetet.

I uppföljningen riktas också kritik mot att den öppnade certifieringen paradoxalt nog har inneburit minskad transparens i vissa avseenden. Det råder osäkerhet och bristande information från certifieringsföretagen om vissa uppgifter om priser och antalet certifierade. De uppfyller inte på denna punkt normkraven. Flera aktörer, däribland Jordbruksverket, påtalar de ökade bristerna och tillgängligheten till statistiken efter certifieringen öppnades upp. KRAV medger problemet med att få fram en tillförlitlig statistik.

Revision, kontroll och avvikelserapportering

Våra intervjuer ger inget underlag för att i övrigt bedöma kontrollverksamheten efter förändringen. Däremot uppmärksammas dessa frågor i den refererade uppföljningen.

Uppföljningen bedömer att alla anslutna företag besöks årligen enligt gällande bestämmelser. Genomförandet av kravet i EU-förordningen på riskorienterad kontroll är mera oklart i praktiken. Uppföljningen hävdar att antalet extra besök är försumbart och att avgiftsmodellerna i praktiken omöjliggör extra kontroller. Andelen oanmälda besök sjönk från KRAV-tiden på nästan 40 procent till bara någon procent 2007. Även antalet rapporterade överträdelser och sanktioner är, enligt uppföljningen, mycket lågt i Sverige jämfört med andra länder. Dessutom är skillnaderna mellan certifieringsorganen stora.

Livsmedelsverket har kritiserat bristen på balans mellan revision och kontroll, som riskerar att bli mer påtaglig när olika certifieringar ska kombineras. Verket pekar också på problemet när ett vinstdrivande kontrollorgan ska sanktionera företag, som kan vända sig till ett annat konkurrerande kontrollorgan om man inte är nöjd med utfallet från det första.

Uppföljningen beskriver också olika informationsglapp som innebär att underkända produkter inte återrapporteras systematiskt till köparna eller vidarebefordras till andra certifieringsorganisationer. Dessa svagheter i marknadskontrollen innebär att ingen idag har någon tillsyn eller bevakning över att KRAV-märket inte missbrukas i handelsledet.

Kriterieutvecklingen

KRAV har fått en mera renodlad roll som regelägare och utgör ett forum för diskussioner. I regelutformningen deltar även Livsmedelsverket och Jordbruksverket, eftersom reglerna delvis bygger på lagar och EU-förordningar. Det förekommer också gemensamma kalibreringsmöten mellan SWEDAC och Livsmedelsverket.

KRAV:s regler revideras och utvecklas ständigt. Nya dimensioner tillförs, till exempel klimatdimensionen. Jämfört med kriterierna för Svanen är KRAV-kriterierna inte kvantifierade och därmed inte lika mätbara. De måste därför på annat sätt vara särskilt tydliga i regelverket för att kunna tillgodose kravet på enhetlig bedömning. Tidigare diskuterades mera syftet och målen. Ju mer noggrant man skriver regler, desto mindre utrymme för olika tolkningar och bedömningar i tillämpningen.

Föreningen KRAV anser att organisationen för sin kriterieutveckling får lika god återkoppling av information från tillämpningen som tidigare, även om man inte har tillgång till certifieringsorganens protokoll. I intervjun framförs uppfattningen att KRAV genom den öppna certifieringen får fler synpunkter på systemen från olika håll för sin kriterieutveckling. Certifieringsorganen ställer höga krav på tydlighet i regelsystemet.

KRAV upprätthåller således en viktig kundkontakt via certifieringsorganen. Certifieringsföretagen förmedlar sin kunskap till KRAV från revisionen hos kunderna om vilka regler som fungerar och vad som borde revideras. KRAV köper tjänster från certifieringsorganen för att de ska kunna medverka i regelutvecklingsarbetet. Regelverksarbetet är dessutom helt öppet.

I arbetet med regeländringarna deltar också representanter för kunderna och deras organisationer. Dessutom är medlemmarna i KRAV representanter för kunder. Det nya systemet med fristående certifiering uppfattas, enligt våra intervjuer, numera som bra från konsumentorganisationerna och är fullt accepterat.

Trovärdighet hos marknad och konsumenter i handelsledet

Dagligvaruhandeln uppfattar att trovärdigheten för systemet hos konsumenterna är den avgörande nyckelfaktorn för framgången för miljömärkningssystemet. Från deras perspektiv går det inte, enligt intervjuerna, att hävda att förändringen av certifieringssystemet påverkat trovärdigheten och tilliten till KRAV-märkningen. KRAV har haft oförändrad hög trovärdighet hos konsumenterna. De har överlag inte kunskap om förändringen eller är på annat sätt berörda av frågan hur certifieringsförfarandet är uppbyggt och genomförs. Detta är inte heller en fråga som drivs av konsumentorganisationerna.