

Institutionen för Tema  
Campus Norrköping

---

# Vision Giftfri miljö

## Hinder och utvecklingsmöjligheter för Sveriges fjärde miljö kvalitetsmål

*Emma Broman och Malin Johansson*

C-uppsats från Miljövetarprogrammet, 2016

---



Linköpings universitet, Campus Norrköping, 601 74 Norrköping

**Institution, Avdelning**

Department, Division  
Tema Miljöförändring,  
Miljövetarprogrammet  
Department of Thematic Studies – Environmental change  
Environmental Science Programme

**Datum**

2016-06-07

**Språk**

Language

- Svenska/Swedish  
 Engelska/English

\_\_\_\_\_

**Rapporttyp**

Report category

- Licentiatavhandling  
 Examensarbete  
AB-uppsats  
 C-uppsats  
 D-uppsats  
 Övrig rapport

\_\_\_\_\_

**ISBN**

---

**ISRN** LIU-TEMA/MV-C—16/19--SE

---

**ISSN****Serietitel och serienummer**

Title of series, numbering

**Handledare**

Simon Haikola

**URL för elektronisk version**<http://www.ep.liu.se/index.sv.html>**Titel**

Vision Giftfri miljö - hinder och utvecklingsmöjligheter för Sveriges fjärde miljö kvalitetsmål

**Title**

Vision of A Non Toxic Environment - barriers and development opportunities for Sweden's fourth environmental quality goal

**Författare**

Emma Broman och Malin Johansson

**Sammanfattning** Denna uppsats syftar till att undersöka vilka problem och möjligheter Kemikalieinspektionens anställda upplever i arbetet med miljömålet Giftfri miljö och dess delmål. Detta för att bättre förstå komplexiteten i miljömålsarbetet och vilka drivkrafter och barriärer som finns i arbetet. För att göra detta har fem respondenter från Kemikalieinspektionen genom ett strategiskt urval valts ut till kvalitativa semistrukturerade intervjuer som varade mellan ca 30-60 min i omfattning. Som komplement till dessa intervjuer har även fyra rapporter från Naturvårdsverket analyserats. Dessa är: uppföljningsrapporterna från 2005, 2010, 2015 och den fördjupade utvärderingsrapporten för 2015. Detta med avgränsning till de kapitel som behandlar Giftfri miljö och etappmålen. Materialet har sedan analyserats och tematiserats med inriktning på de problem och möjligheter som vi kunnat se. Resultatet av denna analys gav tillslut 9 teman som är: Giftfri miljö, Etappmålen för farliga ämnen, Samordning, Företagsansvar, Produktionsökning och diffusa produktinnehåll, Det komplexa Reach, Styrmedel, Skadliga ämnen i miljön, EU och EU-kommissionen. Det största hindret för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, är att det egentligen inte alls är ett definierat mål utan snarare en vision, vilket alla våra respondenter förtydligade under intervjuerna. 2020 har aldrig varit en realistisk tidsram för att miljömålet ska kunna bli uppnått. Problematiken som vi ser det med att nå Giftfri miljö ligger i målets struktur. Efter denna studie ser vi i stället hur etappmålen kan fungera som ett steg på vägen men att miljökvalitetsmålet är allt för orealistiskt och kanske istället borde formuleras om till en vision.

**Abstract** This paper aims to examine the problems and opportunities that the employees at The Swedish Chemicals Agency experience in their work with the environmental objective A Non-Toxic Environment. We want to get a better understanding of the complexity of the environmental objectives and the driving forces and barriers that exist in the workfield. To do this, five respondents from The Swedish Chemicals Agency was selected through strategic selection and later interviewed through qualitative semi-structured interviews, which lasted between 30-60 minutes. As a complement to these interviews four reports by the Environmental Protection Agency has also been analyzed. These are: annual monitoring reports from 2005, 2010, 2015, and one the in-depth evaluation report from 2015. We have limited ourselves to the chapters about toxic environment and its environmental objective milestones. The material has then been analyzed and thematized with a focus on the problems and opportunities that we have seen through analyze. The result of this analysis eventually gave 9 themes: The environmental objective Non-toxic environment, The environmental objective milestones for harmful substances, Coordination, Company responsibility, Production increase and diffuse product content, The complex REACH, Policy instruments, Harmful substances in the environment, and EU and the European Commission. The biggest obstacle to the objective of non-toxic environment is that it is not really a defined goal but rather a vision, which all of our respondents expressed during the interviews. 2020 has never been a realistic time frame for this quality objective Non-toxic environment. The problem as we see it has to do with the structure of the environmental quality objective in question. By this we mean that none of the respondents actually see the environmental objective as anything that can be achieved. After this study we can see how the environmental objective milestones can serve as a stepping stone, but that the environmental quality objective is unrealistic and should instead be made into a vision.

**Nyckelord**

Giftfri miljö, Visionära mål, Miljö kvalitetsmål, Miljöpolitik, Kemikalieinspektionen, REACH, Sveriges kemikaliekontroll, EU-kommissionen.

**Keywords**

A Non-Toxic Environment, Visionary goalsetting, Environmental quality objectives, Environmental policy, The Swedish Chemicals Agency, REACH, Swedish control of chemicals, The European Commission.

## **Författarnas tack**

Författarna vill tacka varandra, vi hade aldrig klarat det här själva som det var tänkt från början. Vi vill också tacka våra familjer för att de har ställt upp och stöttat oss genom den här intensiva processen. Ett av de största tacken vill vi självklart ge till Kemikalieinspektionen, enhetschefen Kent Wiberg och våra respondenter för deras medverkan, Stefan Gabring, Helena Bergström, Petra Ekblom, Per Nordmalm samt Erik Gravenfors. Sedan vill vi även tacka vår handledare Simon Haikola för hans ovärderliga vägledning. Tack också till Sofie Storbjörk, Johan Hedrén och Kajsa Gustafsson Åman.

# Sammanfattning

Denna uppsats syftar till att undersöka vilka problem och möjligheter Kemikalieinspektionens anställda upplever i arbetet med miljömålet Giftfri miljö och dess delmål. Detta för att bättre förstå komplexiteten i miljömålsarbetet och vilka drivkrafter och barriärer som finns i arbetet. För att göra detta har fem respondenter från Kemikalieinspektionen genom ett strategiskt urval valts ut till kvalitativa semistrukturerade intervjuer som varade mellan ca 30-60 min i omfattning. Som komplement till dessa intervjuer har även fyra rapporter från Naturvårdsverket analyserats. Dessa är: uppföljningsrapporterna från 2005, 2010, 2015 och den fördjupade utvärderingsrapporten för 2015. Detta med avgränsning till de kapitel som behandlar Giftfri miljö och etappmålen. Materialet har sedan analyserats och tematiserats med inriktning på de problem och möjligheter som vi kunnat se. Resultatet av denna analys gav tillslut 9 teman som är: Giftfri miljö, Etappmålen för farliga ämnen, Samordning, Företagsansvar, Produktionsökning och diffusa produktinnehåll, Det komplexa Reach, Styrmedel, Skadliga ämnen i miljön, EU och EU-kommissionen.

Detta är ett komplext arbetsområde vilket vårt arbete belyser genom att försöka kartlägga en del av de problem samt möjligheter som finns i miljömålsarbetet mot en Giftfri miljö. Självklart finns det fler möjligheter samt problem än dessa, men det är de vi fått fram utifrån vår analys. De viktigaste slutsatserna vi kan dra efter vårt arbete är bland annat att våra respondenter uppskattar att förutsättningarna för att nå en Giftfri miljö kan vara på plats om ett par decennier. De tror dock det kan ta ännu längre innan miljökvaliteten förbättras när de får gissa fritt. Samtidigt finns det de respondenter som aldrig tror målet kommer nås till följd av den ständiga produktionsökningen. Det största hindret för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, är att det egentligen inte alls är ett definierat mål utan snarare en vision, vilket alla våra respondenter förtydligade under intervjuerna. 2020 har aldrig varit en realistisk tidsram för att miljömålet ska kunna bli uppnått. Problematiken som vi ser det med att nå Giftfri miljö ligger i målets struktur. Med detta menar vi att ingen av respondenterna egentligen ser miljömålet som någonting man kan uppnå. Efter denna studie ser vi i stället hur etappmålen kan fungera som ett steg på vägen men att miljö kvalitetsmålet är allt för orealistiskt och kanske istället borde formuleras om till en vision.

# Summary

This paper aims to examine the problems and opportunities that the employees at The Swedish Chemicals Agency experience in their work with the environmental objective A Non-Toxic Environment. We want to get a better understanding of the complexity of the environmental objectives and the driving forces and barriers that exist in the workfield. To do this, five respondents from The Swedish Chemicals Agency were selected through strategic selection and later interviewed through qualitative semi-structured interviews, which lasted between 30-60 minutes. As a complement to these interviews four reports by the Environmental Protection Agency have also been analyzed. These are: annual monitoring reports from 2005, 2010, 2015, and one in-depth evaluation report from 2015. We have limited ourselves to the chapters about toxic environment and its environmental objective milestones. The material has then been analyzed and thematized with a focus on the problems and opportunities that we have seen through analysis. The result of this analysis eventually gave 9 themes: The environmental objective Non-toxic environment, The environmental objective milestones for harmful substances, Coordination, Company responsibility, Production increase and diffuse product content, The complex REACH, Policy instruments, Harmful substances in the environment, and EU and the European Commission.

This is a complex work area where we will try to identify some of the problems and opportunities that exist in the work with the environmental objectives against a toxic environment. Naturally, there are more opportunities as well as problems than these themes, but these were those we have developed based on our analysis. The main conclusions we can draw from our work is how our respondents estimate that the chances of reaching a toxic environment can be in place in a couple of decades, when they get to guess freely. However, they also believe that it could take even longer before the environmental quality improves. Meanwhile, there are those respondents who never believe the goal will be reached as a result of the constant increase in production. The biggest obstacle to the objective of non-toxic environment is that it is not really a defined goal but rather a vision, which all of our respondents expressed during the interviews. 2020 has never been a realistic time frame for this quality objective Non-toxic environment. The problem as we see it has to do with the structure of the environmental quality objective in question. By this we mean that none of the respondents actually see the environmental objective as anything that can be achieved. After this study we can see how the environmental objective milestones can serve as a stepping stone, but that the environmental quality objective is unrealistic and should instead be made into a vision.

# Innehållsförteckning

<b>Författarnas tack</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
<b>Syfte:</b> .....	<b>7</b>
Forskningsfrågor: .....	7
<b>Bakgrund</b> .....	<b>7</b>
Generationsmål.....	7
Miljö kvalitetsmål.....	7
Etappmål.....	7
Sveriges rådighet över åtgärder avseende farliga ämnen .....	8
Reach och annan internationell lagstiftning .....	8
Svenska regler .....	10
Kemikalieinspektionen, en svensk myndighet .....	10
<b>Tidigare forskning</b> .....	<b>11</b>
<b>Metod</b> .....	<b>13</b>
Kvalitativ forskning.....	13
Triangulering.....	13
<b>Semistrukturerade intervjuer</b> .....	<b>14</b>
Strategiskt urval.....	15
Respondenter.....	15
Utförande.....	17
Efterbehandling av data- semistrukturerade intervjuer .....	18
<b>Dokumentstudier</b> .....	<b>18</b>
Dokument som kvalitativt material .....	18
Urval av material .....	19
Efterbehandling av data- dokumentstudie .....	19
<b>Resultat</b> .....	<b>19</b>
Gifrfri miljö .....	20
Etappmålen för farliga ämnen .....	22
Samordningsmöjligheter .....	23
Företagsansvar.....	25

Produktionsökning och diffusa produktinnehåll .....	26
Det komplexa Reach .....	28
Styrmedel .....	30
Skadliga ämnen i miljön.....	32
EU och EU-kommissionen.....	33
<b>Diskussion .....</b>	<b>35</b>
Avslutande diskussion- Giftfri miljö en vision? .....	38
<b>Referenser: .....</b>	<b>41</b>
Tryckta källor: .....	41
Elektroniska källor: .....	43
<b>Bilaga 1 Intervjuguide .....</b>	<b>45</b>

# Inledning

Idag finns det fortfarande ett stort antal kemiska ämnen vars hälso- och miljöeffekter vi saknar kunskap kring (Naturvårdsverket A, 2012). Den internationella kemikaliemarknaden har inte bara långa produktionskedjor utan även ofta komplexa handelskedjor. Då majoriteten av handeln med varor innehållande kemikalier sker på ett internationellt plan, måste även till största del regleringen ske där (Naturvårdsverket B, 2012).

Risken att påverkas från de kemikalier som vi vardagligen exponeras för är i allmänhet låg när man ser till kemikalierna enskilt (Shaw, 2014). Dock utsätts vi sällan för ett kemiskt ämne i taget. I det vardagliga livet påverkas vi både genom inhalation av förorenad luft samt födointag där rester av bekämpningsmedel finns kvar. Frukt, grönsaker, spannmål och vin är bara några exempel av dessa. Naturliga toxiner och plastförpackningar är också några av de vardagliga kemiska exponeringarna (Drouillet-Pinard, et al. 2011 & Johansson, et al. 2007 & Shaw, 2014). Tillsammans får de kemiska substanserna som vi utsätts för additiva eller synergistiska effekter (Shaw, 2014) Detta innebär att effekten blir värre av denna blandning än om vi hade blivit utsatta för varje ämne enskilt (Pettersson, 2006). Dessutom är kunskapen om vår faktiska exponering i många fall bristande. Det finns vetenskapliga belägg för att det kan finnas en koppling mellan exponeringen av farliga ämnen och vanliga folksjukdomar som till exempel diabetes, cancer och allergier. Till följd av exponering av skadliga kemikalier dör årligen närmare en miljon människor i utvecklingsländer (Naturvårdsverket B, 2015). År 1999 beslutade riksdagen för att göra något åt detta vilket tog form i de nationella miljö kvalitetsmålen, specifikt det fjärde miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Giftfri miljö är vad man jobbar mot för att minska de vardagliga exponeringarna av farliga ämnen. Detta mål är definierat som:

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.  
(Miljödepartementet, 2012 s.34).

Detta arbete har senare utvecklats och 2010 beslutade man sig för att uppdatera grunden för bedömningen av möjligheterna att uppnå miljömålen (Miljödepartementet, 2012). Trots dessa uppdateringar tror inte Naturvårdsverket att miljömålen kommer kunna nås på grund av sättet vi använder våra styrmedel. Av de 16 nationella miljömålen beräknas 2 hinna uppnås i tid till målåren 2020/2050.



## Syfte:

Syftet med uppsatsen är att genom intervjuer och en dokumentstudie undersöka vilka problem och utvecklingsmöjligheter Kemikalieinspektionens anställda upplever i arbetet med miljömålet Giftfri miljö och dess delmål. Detta för att bättre förstå komplexiteten i miljömålsarbetet och vilka drivkrafter och barriärer som finns i arbetet.

### **Forskningsfrågor:**

- Vad ser Kemikalieinspektionen att det finns för utvecklingsmöjligheter i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö?
- Vad ser Kemikalieinspektionen att det finns för problem i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö?
- Varför uppnår man inte målet Giftfri miljö till måläret 2020, enligt Kemikalieinspektionen?

## Bakgrund

Uppdateringen av målstrukturen för miljöarbetet som gjordes 2010 på uppdrag av regeringen innefattar generationsmålen, miljökvalitetsmålen och etappmålen (Miljödepartementet, 2012).

### **Generationsmål**

Generationsmålet anger den inriktningen av den samhällsorientering som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Målen syftar till att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället (Miljödepartementet, 2012).

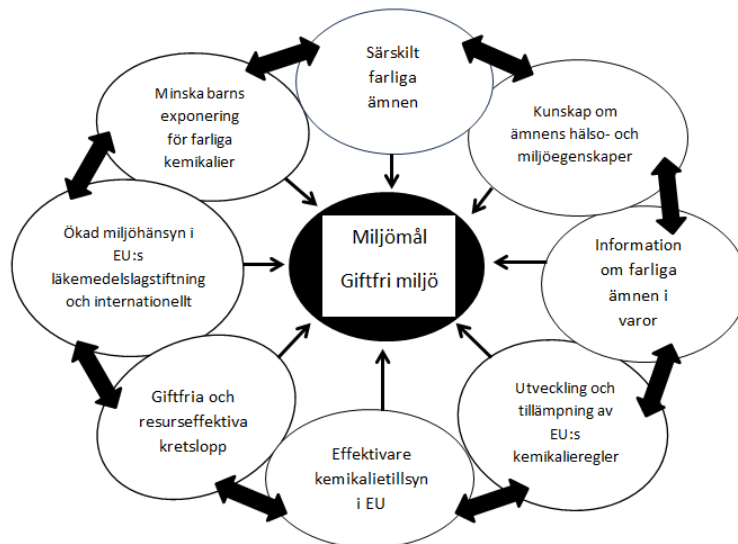
### **Miljökvalitetsmål**

Det är generationsmålet som anger den inriktning för samhällsomställningen som kan behöva ske för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås, vilka syftar till att vara ledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Arbetet för att nå de 16 miljökvalitetsmålen är idag grunden för den nationella miljöpolitiken. Vid miljökvalitetsmålen uppföljning bedöms det om dagens styrmedel och åtgärder som vidtagits innan 2020 är tillräckliga för att kunna nå målen (Miljödepartementet, 2012).

### **Etappmål**

För att underlätta möjligheterna att uppnå generationsmålet och miljökvalitetsmålen har etappmål fastställas av regeringen inom prioriterade områden. Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen fungerar som förebyggande insatser i arbetet med miljökvalitetsmålen och bidrar i första hand till arbetet med Giftfri miljö, men stärker även arbetet inom flera miljömål (Miljödepartementet, 2012). Dagens farliga ämnen kan skapa problem för

människors hälsa och miljön. Därför har Regeringen fastställt åtta etappmål för farliga ämnen. Dessa är: särskilt farliga ämnen, kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper, information om farliga ämnen i varor, utveckling och tillämpning av EU:s kemikaliereregler, effektivare kemikalietillsyn inom EU, Giffria och resurseffektiva kretslopp, minska barns exponering för farliga kemikalier, och ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt (Naturvårdsverket, 2013) se (Figur 1).



Figur 1. Figuren visar hur etappmålen både är beroende av och bidrar till varandras uppfyllnad men även till uppfyllnaden av miljö kvalitetsmålet Giffri miljö.

### Sveriges rådighet över åtgärder avseende farliga ämnen

Regleringen av farliga ämnen som till exempel kemikalier är i hög grad harmoniserad inom hela EU. Nationella regler som avviker från dessa är förbjudna. Det är alltså inte alltid möjligt att på ett nationellt plan reglera farliga ämnen, utan detta måste ske på en internationell nivå och då främst inom EU. Det är dock av betydelse för uppnåendet av miljömålet Giffri miljö att påverka länder utanför EU då många av de varor som innehåller farliga ämnen i Sverige idag produceras i länder utanför unionen. Därmed har Sveriges roll blivit att försöka ligga i framkant i kemikaliarbetet och försöka driva på processerna (Miljödepartementet, 2012).

### Reach och annan internationell lagstiftning

Ett samhälle kan använda sig av styrmedel för att förändra beteendet eller användandet av en vara eller tjänst. Bedömningen av kemiska ämnens toxiska egenskaper och risker är dock komplicerad och kräver särskild kompetens. Styrmedel som rör handeln med produkter och varor riktas i huvudsak mot leverantörerna. I detta sammanhang blir EU:s kemikalieförordning Reach mycket betydelsefull genom att ha ansvaret för att ta fram kunskap till de företag som placerar kemiska ämnen,

ämnesblandningar eller produkter innehållande ämnen på marknaden (Naturvårdsverket B, 2012).

Den grundläggande principen för Reach är att tillverkaren eller importören av kemiska ämnen måste registrera dem hos den Europeiska kemikaliemyndigheten Echa. Desto större volym av det ämne som tillverkas eller importeras, desto mer information krävs det för att ingå i registreringen. Reach är bindande för alla medlemsländer och bygger till stor del på behovet av en säkerhetsutvärdering för kemiska ämnen innan de hanteras och distribueras på marknaden. Reach omfattar nästan alla kemiska produkter. Detta med undantag för vissa typer av ämnen såsom polymerer och intermedier. Produkter som bekämpningsmedel, läkemedel och kosmetika behandlas i annan lagstiftning (Kemikalieinspektionen G, 2015)

För många kemiska föreningar i vår miljö är vår kunskap fortfarande bristfällig kring deras egenskaper. Med Reach är avsikten att ändra på detta (Fothi, Hayes, 2008). 2013 fick Kemikalieinspektionen i uppdrag av regeringen att skriva förslag till en handlingsplan för hur Reach kan effektiviseras. I rapporten beskrivs Reach som komplext och i behov av effektivisering för att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö ska kunna uppnås. Kemikalieinspektionen menar på att det kommer krävas insatser för att Reach ska kunna på ett effektivt sätt bidra till att vi når etappmålen för farliga ämnen. Insatserna kommer behöva ske både på en teknisk såväl politisk nivå för att målet Giftfri miljö ska kunna nås. Detta är ett utvecklingsarbete som kemikalieinspektionen beräknar kommer ta minst 10 år på grund av de långa processerna och dess komplexitet, vilket tidsmässigt kommer göra det omöjligt att nå målen (Kemikalieinspektionen, 2014).

Tanken bakom Reach bygger till stor del på behovet av säkerhetsutvärderingar av kemiska ämnen innan de hanteras och distribueras på marknaden. Reach använder sig av etablerade metoder för att både samla in uppgifter samt utvärdera ämnens farliga egenskaper. Informationen som når ut till konsumenter är dock inte tillräcklig. Med avseende på den långa förteckningen av ämnen på konsumentprodukter, kan den kemiska exponeringen för konsumenter vara mycket komplex och inbegripa många olika blandningar och källor. Därmed kan den faktiska exponeringen av kemiska ämnen för konsumenter underskattas (Fothi; Hayes, 2008). Ännu mindre vet vi hur blandningar av olika kemikalier kan komma att påverka människor. Det går inte ens att föreställa sig den komplexa cocktail av kemiska ämnen som människor utsätts för varje dag och vilka konsekvenser det kan komma att ha senare (Karlson, 2006).

Förutom Reach finns även en rad andra viktiga EU förordningar som bidrar till arbetet mot en Giftfri miljö. CLP är en viktig lagstiftning när det gäller att begränsa användning och exponering av farliga ämnen (Naturvårdsverket A, 2015). Förordningen gäller klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen och blandningar som släpps ut på marknaden inom EU (Kemikalieinspektionen A, 2015) EU:s biocidförordning syftar

till att harmonisera reglerna och förbättra för den fria rörligheten för biocidprodukter. Detta samtidigt som den säkerställer en hög skyddsnivå både för människa och miljö enligt försiktighetsprincipen. Förordningen innebär att biocidprodukter ska vara godkända för att få säljas och användas inom EU (Kemikalieinspektionen B, 2015). Växtskyddsmedelsförordningen syftar till att uppnå en hög skyddsnivå för människa och miljö samtidigt som den strävar efter att skydda konkurrenskraften för jordbruket (Kemikalieinspektionen C, 2015). RoHS (Restriction of the use of certain Hazardous Substances in electrical and electronic equipment) syftar till att minska riskerna för människors hälsa och för miljön genom att ersätta och begränsa farliga ämnen i elektronisk utrustning. Direktivet ska även förbättra möjligheten till en lönsam och hållbar materialåtervinning från avfall från den elektroniska utrustningen (Kemikalieinspektionen D, 2015).

Utöver dessa förordningar finns även ytterligare gemensamma regler om produkter och ämnen i EU. Dessutom finns det inom läkemedelsdirektivet även krav på miljöriskbedömningar, ramdirektiv för vatten, industriemissionsdirektivet, avfallslagstiftning samt viktiga globala överenskommelser som Stockholmskonventionen och Minamatakonventionen som alla bidrar till måluppfyllnaden (Naturvårdsverket B, 2015).

### **Svenska regler**

Vissa regler inom kemikalieområdet är endast nationella och motsvarande lagstiftning saknas bland andra EU-länder. De svenska regler som gäller inom kemikalieområdet är bland annat, anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister, tillstånd för försäljning och privat bruk av särskilt farliga kemiska produkter, produktutsläpp på marknaden samt användning av biocidprodukter som gäller under övergångsperioden till EU:s biocidförordning (Kemikalieinspektionen F, 2015).

### **Kemikalieinspektionen, en svensk myndighet**

Enligt grundlagen är riksdagen folkets företrädare. Statsministern utses av riksdagen som sedan utser sina ministrar, denna grupp utgör regeringen. Regeringen är ansvariga inför riksdagen och styr Sverige. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Bestämmelserna med myndighetens ansvarsområde och uppgifter ger regeringen i en förordning till myndigheten (Pettersson, 2010). Regeringen har beslutat att kemikalieinspektionen ska vara den myndighet som ansvarar för uppföljningen av arbetet med miljömålet Giftfri miljö och etappmålen för farliga ämnen (Miljödepartementet, 2012).

Kemikalieinspektionen består av tre avdelningar, dessa är tillstånd, utveckling samt tillsyn med stödfunktioner. Kent Wiberg är Enhetschef för Strategier och Uppdrag (STU) på Kemikalieinspektionen sen två år tillbaka. Vi kom i kontakt med honom genom vår dörröppning där vi bokade ett möte med honom. Wiberg berättar att det är på STU som man koordinerar och sköter hanteringen av de tilldelade regeringsuppdragen genom att producera de årliga uppföljningsrapporterna samt de fördjupade utvärderingsrapporterna.

Kemikalieinspektionen skriver dessa rapporter och lämnar över dom till Naturvårdsverket som sammanställer texten med övriga måluppföljningstexter.

## Tidigare forskning

Eftersom det svenska miljömålssystemet är unikt har vi valt att avgränsa vår förankring till forskning som behandlar det Svenska miljömålssystemet. Då det inte finns några tidigare vetenskapliga arbeten som har samma syfte som vårt har vi i använt oss av arbeten som diskuterar målsystemet på en mer övergripande nivå och även den tidigare forskningen som vi funnit med liknande syfte att förankra våra resultat i. Denna uppsats ämnar därför till att fylla en kunskapslucka vi identifierat i forskningen. Här nedan kommer vi kortfattat att presentera de studier som vi kommer att förankra vårt resultat i under vår diskussion.

### **Avhandling- Bortom kontroll? den svenska kemikalieövervakningens logik av Simon Haikola (2012)**

Haikolas arbete grundar sig i de på 1960- och 1970-talets inrättade kontrollsystem för kemikaliekontroll vilketets logik han undersöker. Han har genomfört textanalyser och intervjuer där han bland annat identifierat att kemikaliekontrollen i Sverige är ett system genomsyrat av motsättningar. Han drar slutsatsen att det regulatoriska systemet på kemikalieområdet endast ger intrycket av kontroll trots att området i själva verket är mycket osäkert.

### **Avhandling- Barriärer och broar Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet av Madelaine Johansson (2008)**

Madelaine Johanssons avhandling från 2008 inriktar sig mot arbetet med de svenska nationella miljökvalitetsmålen. Hon har studerat miljökvalitetsmålen och Kemikalieinspektionen för att få en bild av hur Sveriges regering och riksdag anser att de stora miljöproblemen ska lösas. Detta med ett syfte där hon ska analysera de kommunikativa villkoren i implementerings- och uppföljningsarbetet för miljökvalitetsmålen. Johansson har använt sig av myndighetsrapporter som analyserats och satts i relation till respondenters svar för att se huruvida det finns några kommunikativa barriärer och broar. Resultatet visar att det finns kommunikationsbarriärer men också broar i miljömålsarbetet.

### **Rapport- Evaluation in management by objectives: A critical analysis of Sweden's national environmental quality objectivessystem av Magnus Larsson och Anders Handerberger (2016)**

Larsson och Handerberger undersöker i denna artikel vad som kan uppnås genom det Svenska miljökvalitets systemet. De menar att en av de största svagheterorna med systemet är att man trots att tillståndet i miljön observeras och mäts görs ingen direkt utvärdering av effekterna av det politiska miljöarbetet. De menar därför att det är osannolikt att den nuvarande utvärderingsfunktionen effektivt kan främja uppnåendet av de nationella miljökvalitetsmålen.

**Rapport- Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? Av Lars Emmelin och Peggy Lerman (2004)**

I Emmelin och Lermans arbete gör de bland annat ett försök att diskutera de premisser och föreställningar som finns till bakgrund för konstruktionen och utformningen av miljömålen och hur verkningsfulla och effektiva de är som styrmedel för en hållbar utveckling. I och med deras arbete kommer de bland annat fram till att det finns goda skäl till att granska de stora insatser och resurser som sätts in för att styra samhällsutvecklingen.

**Rapport- Time horizons and discount rates in Swedish environmental policy: Who decides and on what grounds? Av Sven Ove Hansson, Kristin Lilieqvist, Karin Edvardsson Björnberg, Maria Vredin Johansson (2016)**

När man planerar för framtiden kan man använda flera olika system. Detta arbete fokuserar dock på två, tidshorisonter och diskonteringsräntor. I arbetet har man utfört semistrukturerade intervjuer där man intervjuat den offentliga sektorn i Sverige för att se hur de resonerar kring sina mellanlånga och långsiktiga framtida beslut och tidshorisonter. Resultatet visade på att tidshorisonterna sällan är mer än 40-50 år och diskonteringsräntorna för icke kommersiella syfte varierar mellan 2-4 procent. De föreslår att det kan finnas ett behov för harmonisering av tidshorisonterna och diskonteringsräntorna och att det finns flera utomstående faktorer som påverkar besluten för framtiden som till exempel teknologi och kunskapsbrist.

**Rapport- National environmental objectives in Sweden: a critical reflection. Av Lars Emmelin, Aleh Cherp (2015)**

Miljömålssystemet beskrivs ofta som en visionär hållbarhetsstrategisk lösning. Huvudproblemet med det svenska miljömålssystemet är enligt Emmelin, & Cherp (2015) att det har skapats en kompromiss mellan två rådande paradigmer som ser hållbarhet på två olika sätt. Det första ser hållbarhet som en slutdestination, där stora miljöproblemen är lösta. Det andra paradigmet ser hållbarhet som ett resultat av en pågående förhandling och inramning av mänskliga aktörer, vilket återspeglar utvecklar och ifrågasätter visioner, värderingar och prioriteringar.

**Rapport- Cautious utopias: Environmental Goal-setting with Long Time Frames av Patrik Baard & Karin Edvardsson Björnberg (2015)**

I Baards och Edvardsson arbete beskriver de olika måltyper för hållbar utveckling med det Svenska miljömålssystemet som exempel. De beskriver styrkor och svagheter med uppskjutande mål, steg- för-steg mål och utopiska mål. De skriver att det svenska miljömålssystemet kan beskrivas som "Försiktig Utopi" i och med att det införlivar en viss osäkerhet genom utvärdering.

**Bok "Giftfri miljö- Utopi eller verklig chans?" Rudén (2006)**

Rudén diskuterar i boken huruvida Reach kommer att vara lösningen på kemikaliefrågan. Författaren är kritisk till att Reach ska ses som den fullständiga lösningen men ser det som ett gott första steg mot att tillämpa försiktighetsprincipen.

# Metod

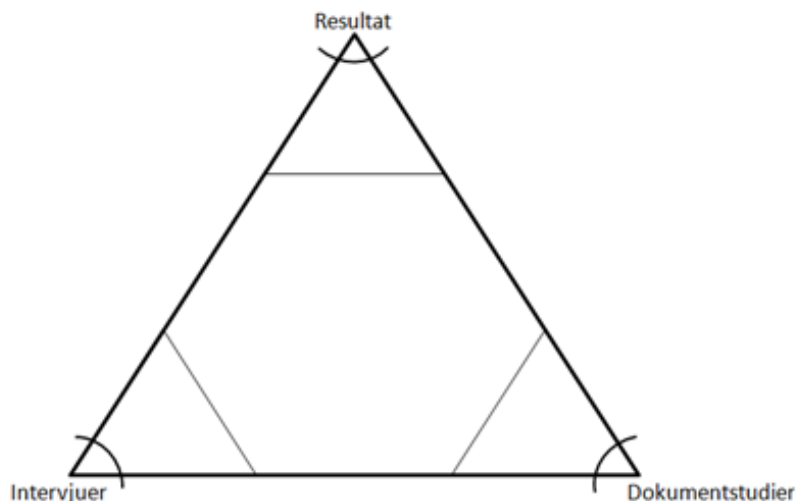
I följande del kommer de två valda metoderna samt det material som vi valt att använda oss av i denna uppsats presenteras. Dessa är semistrukturerade intervjuer och en dokumentstudie. Dokumenten har analyserats efter schablonmetoden. Dessa metoder har valts utefter syfte och frågeställningar. Hur dessa har genomförts beskrivs utförligare längre ner. I denna studie utgår vi från att dokument och intervjutranskriberingar ger oss sin bild av verkligheten. De fungerar då som ett transparent medium som neutralt avspeglar bestämda sakförhållanden eller händelseförlopp i en organisatorisk värld som antas existera på ett visst sätt oberoende av forskningsprocessen (Justesen, & Mik-Meyer, 2011).

## **Kvalitativ forskning**

Det är forskningens syfte som avgör vilken metod som lämpar sig bäst (Trost, 2010). Inga metoder bör betraktas som principiellt bättre eller mer vetenskapliga än andra. Man är dock ofta mer förtrogen med en metod än med flera men samtidigt kan flera metoder resultera i högre validitet och reliabilitet för forskningsresultatet (Grønmo, 2006). När fokus är att ta reda på människors åsikter eller urskilja varierande handlingsmönster kommer kvalitativa intervjuer som datainsamlingsmetod väl till hands (Trost, 2010). I de kvalitativa intervjustudierna läggs det större tyngd på respondentens egna uppfattningar inom det valda området för att kunna besvara syfte och frågeställningar. Den kvalitativa forskningen är baserad på den induktiva teorin vilket betyder att metoden fokuserar på relationen mellan teori och forskning. Metoderna är även ontologiska vilket betyder att de sociala relationerna är ett resultat av samspelet mellan personer och inte några naturfenomen. Då den kvalitativa teorin fokuserar mer på ord passar den bättre för denna studie än den kvantitativa som mer fokuserar på siffror (Bryman, 2011)

## **Triangulering**

För att få en mer komplett bild av ett fenomen kan man vid kvalitativa studier använda sig av triangulering. Detta innebär en kombination av flera metoder som bidrar till en ökad förståelse och minskad partiskhet då olika datakällor har olika utgångspunkter (Given, 2008). Triangulering kommer ursprungligen från navigation och lantmäteri och syftar till att finna positioner genom att dela in områden i ett nät av trianglar. Inom samhällsvetenskapen innebär detta att fenomen studeras utifrån olika perspektiv (Grønmo, 2006). Genom att triangulera metoder ökar reliabiliteten för ett forskningsresultat då resultatet innefattar flera synvinklar än om man endast utgått från en metod (Given, 2008). För vår studie har vi valt semistrukturerade intervjuer samt en dokumentstudie till vår triangulering. Studiens resultat kommer därmed baseras på dessa metoders analysresultat som kommer integreras med varandra i en tematisering. På nästa sida se (Figur 2) kommer en modell över trianguleringen att presenteras.



Figur 2. Här visas det hur två metoder, i detta fall intervjuer och dokumentstudier tillsammans ska ge ett gemensamt resultat för studien.

## Semistrukturerade intervjuer

Det finns flera faktorer som kan påverka intervjuerna som man bör vara bekant med inför en intervjustudie. Förkunskaper och förväntningar är något som kan komma att påverka hur man uppfattar respondenternas svar (Ekholm, et al. 2002). För att frångå problemet med att vi ska riskera att misstolka respondenternas svar har vi läst på om ämnet innan vi genomförde intervjuerna för att öka förkunskaperna till största möjliga mån. Missförstånd kan även uppstå om respondenten inte är väl införstådd med syftet bakom intervjun eller när deras syfte med intervjun skiljer sig från intervjuarens syfte (Ekholm, et al. 2002). Det finns också en risk med att vara två intervjuare då respondenten kan känna att den hamnar i underläge (Trost, 2010). För att minimera dessa risker har vi försökt vara så tydliga som möjligt med vårt syfte inför intervjuerna. Vi har också informerat om de teman som vi avsåg ta upp under intervjun i förväg så att de svarande skulle sig bekväma med intervjusituationen.

En semistrukturerad intervju är varken ett öppet och vardagligt samtal eller en sluten enkät, den är ett mellanting. Intervjuerna utförs med hjälp av en intervjuguide som innehåller de teman intervjun ska behandla och kan även innehålla färdiga frågor (Brinkmann, & Kvale, 2015). Intervjuguiden innehåller teman och öppna strukturerade frågor som inte nödvändigtvis ställts i samma ordning. Istället kan intervjuaren välja att byta plats på dem för att få ett naturligt flöde i samtalet (Bryman, 2011). Kärnfrågorna bör vara desamma för samtliga svarande (Hedin, 1996). Detta är viktigt vid tolkning av resultaten. Om det inte görs, kommer en jämförelse av intervjuerna inte vara tillförlitliga (Bryman, 2011). Denna form valdes eftersom en öppen struktur ger intervjuaren möjlighet att utforska ämnen som kommer upp under intervjuns gång (Hedin, 1996). Detta är ett bra sätt att engagera respondenten i intervjun, då motparten får vidareutveckla



viktiga frågor (Bryman, 2011). I studiens inledningsfas har vi läst in oss på området och på detta sätt kommit fram till intervjuguidens frågor se (Bilaga 1) i slutet av arbetet.

### **Strategiskt urval**

Enligt Trost (2010) bör man i förväg bestämma sig för hur många intervjuer man behöver ha i sin studie. Grønmo (2006) pointerar dock att de metodologiska bedömningarna är avgörande för urvalets omfattning. Den resursmässiga hänsynen spelar också en stor roll då de avgör hur stort urvalet kan bli (Grønmo, 2006). Medan resursmässig hänsyn avgör hur stort urvalet kan eller ska vara är de metodologiska bedömningarna emellertid viktigare än de resursmässiga. Det är utifrån det här vi har utgått när vi valt vårt syfte och sedan från syftet studiens metod. Det är viktigt att tänka på huruvida studien är genomförbar gentemot studiens omfattning.

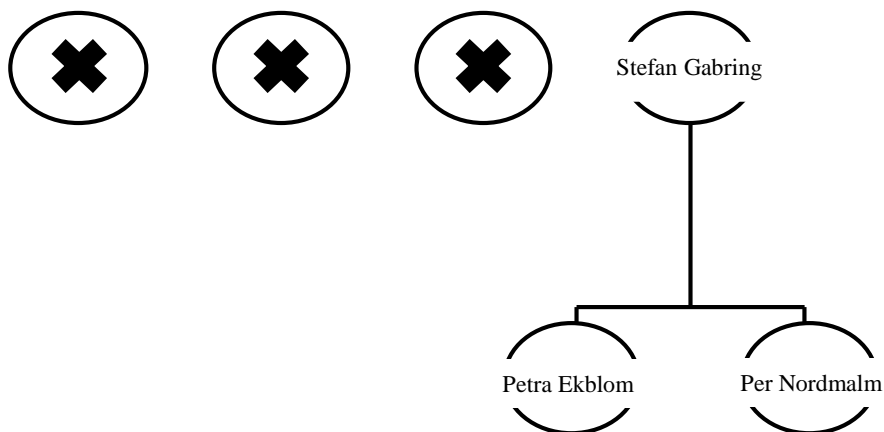
Det är viktigt att tänka på vad urvalet står för när man genomför kvalitativa studier. Vi har därför gjort ett strategiskt urval av respondenterna (Trost, 2010) Vilka personer man intervjuar är avgörande för hela undersökningen, eftersom resultatet av intervjuerna baseras på respondenternas utsagor (Holme, et. al, 1997). Ibland har man inte möjlighet att välja respondenter själv utan får använda sig utav dörröppnare. Genom att välja ett antal nyckelpersoner att kontakta kan man genom dessa få ytterligare namn, genom en så kallad dörröppning. På detta sätt kan man komma i kontakt med ännu fler personer som skulle kunna vara potentiella respondenter. När man använder sig utav dörröppnare kan det dock finnas en risk att de försöker styra urvalet. Det kan även finnas risker med att man förlitar sig till endast en person då denna plötsligt kan få förhinder eller ångra sig (Trost, 2010). Detta undviker vi genom att göra en kartläggning över de potentiella respondenter genom bland annat rekommendationer och informationssökning som alternativ.

Inför urvalet väljer man ett antal variabler som är av teoretisk betydelse för arbetet som till exempel ålder, kön, olika avdelningar och yrkesroller. Utifrån detta steg utgår man sedan från sina variabler för att hitta respondenter inom varje grupp. De två sistnämnda är de variabler som innan arbetets gång var de viktigast för detta arbete. Dock fungerar det strategiska urvalet endast som ett hjälpmedel för att öka variationen i urvalet. Ibland kan det te sig så att man inte får de intervjuer man tänkt sig utan får anpassa sig efter vad som finns tillgängligt (Trost, 2010)

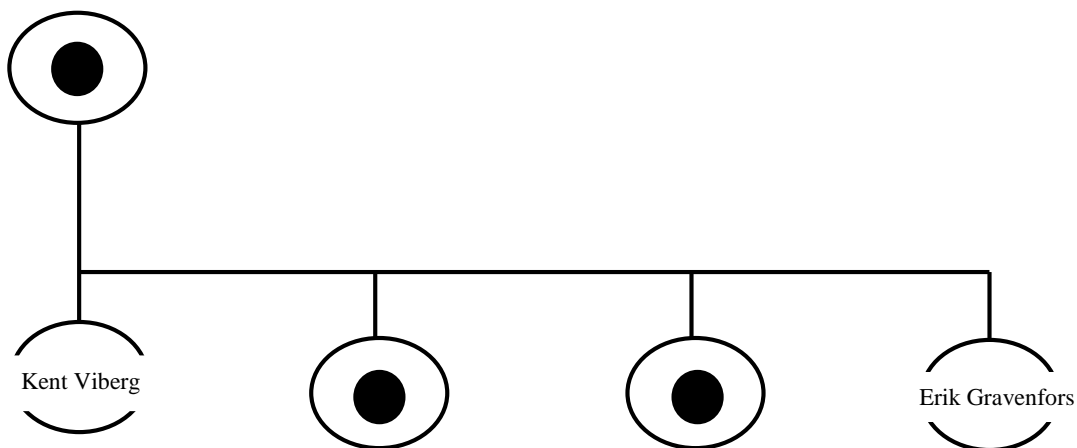
### **Respondenter**

Urvalet skedde allt eftersom vi fick fler dörrar öppnade för oss och kunde kartlägga de potentiella respondenterna. Vid första kontakten hade vi ursprungligen fyra nyckelpersoner med varierande anställningar. Det var utifrån dessa vi startade vår kartläggning som ledde till ytterligare 7 potentiella respondenter. De vi valde att kontakta blev först kontaktade per mejl för att sedan bli uppringda på telefon. När vi ringde avdelningschefen för strategier och uppdrag kunde han bekräfta att vi kontaktat de mest kunniga på avdelningen för vårt syfte, då han rekommenderade de respondenter som vi redan bokat. Vi har erbjudit alla våra respondenter att få vara anonyma i vårt arbete. Detta för att kunna säkerställa så öppna svar som möjligt från respondenterna. Dock har de valt

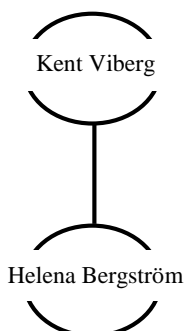
att ha med sina namn. Denna typ av metod då intervjuer står i centrum ger både en bred och exakt bild av det studerade fenomenet. För att kunna uppnå detta behöver dock respondenterna ha olika erfarenheter av det valda ämnet (Hedin, 1996; Svensson & Starrin, 1996). Nedan kommer vår dörröppning att presenteras genom en modell. Vi har valt att endast skriva ut namnen på de personer som vi faktiskt kom att träffa. De andra personerna som vi kontaktade benämns med en svart cirkel. De som inte svarat benämns med ett svart kryss. Vid första dörröppningen hade vi fyra namn som vi fått från vår handledare Simon Haikolas avhandling. Vi ringde alla men endast en svarade. Stefan Gabring som svarade kom att bli en av våra respondenter, även de två namn som han gav oss kom att bli våra respondenter.



Nästa dag kontaktade vi en av de personer som inte svarat vid första dörröppningen igen. Detta resulterade i fyra nya namn där två kom att medverka i vår studie.



Efter vi fått fyra nya namn valde vi att ringa Kent Viberg som ytterligare gav oss ett nytt namn att kontakta. De övriga han nämnde var redan personer vi fått rekommenderade genom de andra.



Nedan presenteras två tabeller. I tabell 1 kan man läsa tiderna för samtliga intervjuer med respondenterna samt deras yrkesroller på Kemikalieinspektionen.

Tabell 1. Efter vårt strategiska urval valde vi fem respondenter, alla med olika koppling till miljömålet Giftfri miljö. Intervjuerna tog mellan 33 minuter och 54 minuter att utföra.

<b>Per Nordmalm</b>	<b>Petra Ekblom</b>	<b>Erik Gravenfors</b>	<b>Helena Bergström</b>	<b>Stefan Gabring</b>
Utredare	Seniorutredare	Utredare	Seniorutredare	Remissutredare
43 minuter	33 minuter	54 minuter	36 minuter	44 minuter

I tabell 2 som presenteras här nedan visas tiden för kompletteringsmötet som utfördes med enhetschefen Kent Wiberg. Detta möte valde vi att spela in då han hade väldigt bra information kring Kemikalieinspektionens struktur och arbetssätt.

Tabell 2. Mötet med Wiberg tog strax över en halvtimme att utföra där han utförligt beskrev Kemikalieinspektionens sätt att arbeta på.

Kompletterings- Möte	<b>Kent Wiberg</b>	Enhetschef för avdelningen strategier och uppdrag	35 minuter
-------------------------	--------------------	--	------------

## Utförande

Vi valde att använda oss av inspelningasanordningar då dessa ger möjlighet till att lyssna på intervjuerna flera gånger. Genom att spela in intervjuerna kan vi även lyssna på tonfall, ordval och ordagrant transkribera intervjuerna. Inspelningen ger även i högre grad intervjuaren en möjlighet att fokusera på interaktionen med respondenten. Vi valde att använda oss av våra mobiltelefoner för inspelning vars batteri vi noga kontrollerade innan användning. Materialet från inspelningen var vi väldigt klara med att det endast skulle användas för vårt arbete och inte delas vidare efter arbetets slut. Intervjuerna genomfördes under två dagar: den 22/3 och den 23/3 på Kemikalieinspektionen i Sundbyberg. Den första dagen utförde vi tre intervjuer och hade även ett informationsmöte med enhetschefen för strategier och uppdrag, Kent Wiberg. Den andra dagen utfördes ytterligare två intervjuer.

Under intervjuerna utgick vi från vår intervjuguide där vi noga hade försökt utforma våra frågor så neutralt som möjligt (se bilaga 1). Efter varje intervju diskuterade vi hur vi ställt våra följdfrågor med varandra för att se om de kan ha uppfattats som ledande för att

försöka undvika det inför kommande intervjuer. Detta var något vi fick jobba med kontinuerligt då det är svårt att snabbt komma på hur man bör formulera sig för att inte vara ledande. Intervjuerna höll sig mellan 39 och 58 minuter där alla fick samma grundfrågor att svara på från intervjuguiden. För informationsmötet med Kent Wiberg använde vi oss av andra frågor som inte tenderade att leda till vårt syfte utan mer för att förstå Kemikalieinspektionens struktur. Även detta möte valde vi att spela in.

### **Efterbehandling av data- semistrukturerade intervjuer**

Intervjuerna och mötet med Kent Wiberg transkriberades under en veckas tid där vi valde att endast markera huruvida de bröt mitt i en mening eller om de var tysta en längre stund. Anledningen till att inga skiljetecken användes i transkriberingen var att det skulle kunna leda till en oavsiktlig modifiering av svaren. Det transkriberade materialet analyserades individuellt av oss genom innehållsanalyser. Varje transkriberad intervju analyserades först var för sig och delades upp efter två kategorier, problem och möjligheter. Eftersom syftet med arbetet är att identifiera problem och möjligheter som finns i miljömålsarbetet med Giftfri miljö. När detta var gjort jämförde vi våra analyser med varandra för att se huruvida vi hittat samma problem och möjligheter. Vi valde att färgkategorisera de båda kategorierna under analysen för att sedan lättare kunna dela in dem i två olika dokument, en för vardera kategori. När alla analyser var utförda för både intervjuerna samt dokumentstudien läste vi igenom alla stycken och skapade teman utifrån vad styckena handlade om. På så sätt växte våra teman fram utifrån våra två kategorier.

## **Dokumentstudier**

### **Dokument som kvalitativt material**

Dokumentstudier av ett specifikt valt material är en metod som kan bidra till empiriskt förankrade undersökningar. Vid organisationsstudier är det en bra idé att låta dokumenten vara en del i analysen. Detta då dokumenten ofta speglar den avgörande rollen för specifika handlingar och beslut inom organisationerna som idag är en del av vår organisatoriska verklighet. När man använder dokument som data i sin undersökning måste man komma ihåg att även dokument utgör en specifik form av datamaterial, som kräver metodreflektioner på samma sätt som när man använder intervjuer. Man bör även komma ihåg att dokument redan är ett befintligt material tillskillnad från intervjuer. Man ska med detta vara medveten om att dokument tenderar att referera till olika aspekter av verkligheten (Justesen & Mik-Meyer, 2011).

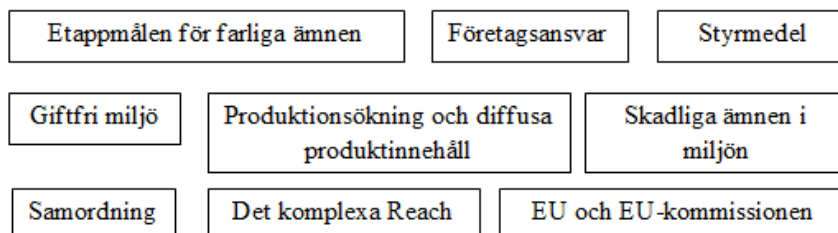
Enligt det nyinstitutionella perspektivet argumenterar man för hur organisationer använder och aktivt producerar dokument i syfte att framstå legitima mot omvärlden, vilket grundar sig i en önskan om att signalera rationalitet och ansvarsfullhet (Justesen & Mik-Meyer, 2011). I vår studie valde vi därför att också utföra intervjuer då dokumenten endast ger oss en utvald del av arbetet.

## Urval av material

Inför en dokumentstudie bör man tänka på var och hur man ska söka efter de dokument man behöver. Man bör även reflektera över i vilken grad och på vilket sätt dokumentstudien kan kombineras med andra kvalitativa eller kvantitativa metoder (Justesen & Mik-Meyer, 2011). Vår dokumentstudie ska i detta fall användas som ett komplement till intervjuerna för att få en djupare förståelse för miljömålsarbetet mot Giftfri miljö. Inför valet av dokument behöver man reflektera över hur man avgränsar dokumentstudiens omfång. Man behöver även reflektera över vilka kriterier som har styrt selektionen av dokumenten som tillslut blir det empiriska materialet (Justesen & Mik-Meyer, 2011) Detta resulterade i en strategisk selektion där urvalskriteriet främst kom att bli hur man jobbar med miljömålet Giftfri miljö då det är vårt syfte. Därefter valde vi tre årliga uppföljningsrapporter med ett intervall på fem år från åren 2005, 2010 samt 2015 för att se hur arbetet fortskridit de senaste 10 åren. Vi valde även den fördjupade utvärderingsrapporten för 2015 för att få en fördjupad bild av arbetet. Kapitlen vi fokuserat på till dokumentstudien handlar om Giftfri miljö samt etappmålen och är utgivna av Naturvårdsverket men skrivna av Kemikalieinspektionen. Sidorna som vi läste var 28-32 för rapporten från 2005, sidorna 27-31 för rapporten från 2010 och till sist sidorna 60-87 samt 252-287 i den årliga uppföljningsrapporten från 2015. I den fördjupade utvärderingsrapporten från 2015 läste vi sidorna 200-273.

## Efterbehandling av data- dokumentstudie

I efterbehandlingen av ens data kan man göra innehållsanalyser. Dock finns det de som argumenterar för att denna analysform är mer kvantitativ i sin karaktär enligt Justesen och Mik-Meyer (2011). Vi har därför valt att använda oss av en metod för vår dokumentstudie som kallas för schablonmetoden. Denna metod utgår från en schablon, ett mönster eller en modell där man systematiskt söker efter teman i ens material. Detta kombinerar man med en mer tolkande läsning av texterna (Justesen & Mik-Meyer, 2011). Schablonen eller mönstret var för denna metod detsamma som för intervjuerna där vi plockade ut de problem samt möjligheter som nämndes för miljömålsarbetet specifikt för Giftfri miljö. Rapporterna lästes separat av oss där vi först skapade oss en uppfattning kring materialet. Därefter markerades de utlåtanden som passade in i de två kategorierna för att sedan kategoriseras in i teman med de andra utlåtandena från intervjuerna. De teman som skapades i denna tematisering kan ses här nedan se (Figur 3).



Figur 3. Här är de nio teman som skapades i tematiseringen. Dessa teman är en integrering av de kategorieresultat som vi kunde urskilja i intervjuerna samt rapporterna under analyserna.

## Resultat

Här nedan kommer resultatet för de intervjuer samt den dokumentstudie som har genomförts att presenteras. I resultatet har vi valt ett antal citat från rapporterna och intervjuerna. I citaten har vi endast gjort små justeringar för läsbarhetens skull när det behövs. Vi har även valt att inte använda oss av skiljetecken då detta skulle kunna förändra tonen i citaten. Vi har även valt att ha med exempel på hur olika respondenter uttryckt sig om de teman vi hittat. Då syftet är att se vilka möjligheter samt problem det finns med att uppnå målet Giftfri miljö har vi valt att presentera våra gemensamma teman för intervjuerna och dokumenten utifrån detta.

### Giftfri miljö

Miljömålet Giftfri miljö är ett mål som alla våra respondenter jobbar med men som de inte tror är nåbart till år 2020. Enligt en av respondenterna behöver man ha ett mål år som är ansträngande men fortfarande realistiskt vilket 2020 inte har varit. Man anser inte på myndigheten att det kommer som någon överraskning att målet inte nås till 2020 då målet i sig är väldigt ambitiöst. Man tror inte heller målet går att nå så länge man ser till tillståndet i miljön. I årsrapporten från 2005 skriver man redan där att det blir svårt att nå målet då det redan finns långlivade ämnen i våra varor, byggnader och i miljön (Naturvårdsverket, 2005). Detta är även något som en av våra respondenter tar upp:

”Det finns väldigt mycket kvar att göra för att vi verkligen ska få bort de farligaste ämnena [...] så det är fortfarande stora utmaningar kvar för att vi kan säga att vi har nått målet.”

Denna respondent menar även att det är svårt att se åt vilket håll trenden rör sig när det kommer till farliga ämnen i miljön. Detta då det tar lång tid för ämnena att fasa ut samtidigt som nya ämnen tillkommer:

”Det här med trenden det är svårt att säga om det går upp eller ner så vi har ju en neutral bedömning därför vissa ämnen ser vi att dom minskar så det är effektivt att vidta åtgärder men det tar lång tid för ämnena att fasa ut [...] samtidigt har vi ämnen som ökar och vi har fortfarande väldigt stor okunskap så det är många ämnen som vi inte ens vet om dom är farliga eller i vilka halter dom finns i.”

I rapporten fördjupad utvärdering (2015) kan man läsa att målet inte kommer kunna nås med de befintliga åtgärderna och styrmedlen. För att nå målet krävs det att fler åtgärder vidtas då det för närvarande går trögt med genomförandet och utvecklingen i EU:s kemikaliearbete för ett flertal områden. Det står även: ”Om Sverige ska kunna nå sina miljömål så är vi beroende av att EU:s politik utvecklas i liknande riktning.”

Huruvida lagstiftning är lösningen till att man ska kunna uppnå Giftfri miljö är respondenterna oeniga om. En respondent menar på att vi inte har den lagstiftning som

krävs för att det ska vara *möjligt* att nå Giftfri miljö, medan en annan pekar på att det krävs så mycket mer än just lagstiftning för att målet ska kunna nås, som till exempel kemikalierreglering. Enligt en av dessa respondenter är det målets struktur som skapar problem:

”Miljömålet i sig har blivit lite väl byråkratiskt komplicerat det är knappt så jag fattar själv ibland hur det är uppbyggt med dels preciseringar och sen etappmål och det skär lite hit och dit så jag vet inte om jag är så jättenöjd med strukturen så att säga jag tror att det går att förenkla.”

Respondenten menar även att detta skapar problem i kommunikationen gentemot näringslivet då målet blir för komplicerat att sätta sig in i:

”Det är inte vi på myndigheten som ska jobba mot Giftfri miljö det är ju dem där ute som gör jobbet.”

Något som alla respondenter nämnde var att målet kanske snarare är en vision än ett konkret mål i sig. En av respondenterna uttryckte det som:

”Även om just Giftfri miljö är ett rätt visionärt mål överhuvudtaget så har 2020 har inte vart något egentligen bra mål för oss skulle jag vilja säga.”

Vad som händer framöver är lite av en oklarhet för våra respondenter. Desto närmre 2020 de kommer desto närmre kommer de till att behöva diskutera målets framtid. Men för tillfället får man helt enkelt se sig besegrad och inse att man inte har satt in dom resurser som krävs för att nå målet Giftfri miljö förklarar en av respondenterna:

”Jag kan inte se något annat än att vi måste flytta fram målåren och sen får man förstås erkänna sitt misslyckande och inse att vi har inte satt till dom resurser som behövdes för att nå målet Giftfri miljö.”

Sedan miljö kvalitetsmålets införande 1999 har mycket dock uppnåtts (Naturvårdsverket 2012). De arbetande på Kemikalieinspektionen visar hur lagstiftningarna har utvecklats som till exempel Reach, märkning av kemiska produkter och biocidförordningen och flera produktregler har blivit stärkta i enlighet med Giftfri miljö. Det märks även ytterligare i våra intervjuer att Giftfri miljö är något man tar stolthet i och som har gett resultat:

”Giftfri miljö har varit jätte viktigt för kemikalieområdet i Sverige det har varit vägledande.”

För att påverka utvecklingen arbetar Sverige på politisk och teknisk nivå med att utveckla kemikalielagstiftningen inom EU och internationellt (Naturvårdsverket B, 2015).

Det svenska miljömålssystemet har en hög ambitionsnivå och är ett av världens bäst strukturerade enligt flera av våra respondenter. Miljömålssystemet är dessutom unikt och styrkan ligger i att det finns en politisk samstämmighet över arbetets prioritet. Flera respondenter tycker målsystemet har en bra struktur och tycker att det är bra att ha målar.

Nu när vi närmar oss mååret 2020 menar flera av respondenterna att det är dags att börja diskutera vad som blir nästa steg. En av respondenterna menar att bara för att målet inte kommer uppnås behöver det inte betyda att det är omöjligt, utan att man kan behöva längre tid för att nå det. Denne tror även att det är viktigt att göra en avvägning när målar sätts. De får inte vara för långt borta så de blir verkningslösa men inte heller för nära så de blir ouppnåeliga, dock finns det de anställda som tror att systemet går att förenkla. Enligt flera av respondenterna är det även viktigt att Giftfri miljö ska vara en integrerad fråga som inte ska tillkomma i efterhand, utan en fråga som finns med från början i det arbete som utförs. Det som uttrycks i preciseringarna uppskattar ett par av respondenterna att målet skulle kunna vara uppnått inom ungefär 10-20 år efter 2020, beroende hur arbetet fortskrider.

### **Etappmålen för farliga ämnen**

När man läser Naturvårdsverkets årliga uppföljningsrapport från 2015 kan man läsa att majoriteten av etappmålen inte kommer kunna nå till sina respektive målår (Naturvårdsverket A, 2015). En av respondenterna menar att etappmålen inte är helt kompletta men de är ett ambitiöst sätt att försöka göra det mesta möjliga före 2020. Denne menar att eftersom miljömålet ska vara uppfyllt till 2020 så trycktes etappmålens målår in så de skulle vara klara före 2020. Flera på Kemikalieinspektionen tror inte att alla etappmålen går att nå till 2020. En annan av respondenterna tycker dock etappmålen är mer rimliga att kunna uppnå än miljömålet Giftfri miljö.

I den årliga uppföljningsrapporten (2015) skrivs det om att stärka förutsättningarna att nå etappmålen. Detta gäller bland annat för etappmålet farliga ämnen men även för etappmålet kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper. Man skriver även i rapporten hur arbetet man gör för barns särskilda känslighet är ett sådant arbete som hindras då det inte har formats någon tydlig politisk linje på EU-nivå om att öka skyddet för barn (Naturvårdsverket A, 2015).

”Bedömningen är att flera av förslagen har svårt att få genomslag och att målet inte kommer att nås under 2015 eftersom ingen tydlig politisk linje har formulerats på EU-nivå om barns särskilda känslighet och om behovet av att öka skyddet.”  
(Naturvårdsverket A, 2015, s. 258)

Även om etappmålen ska fungera som en väg att gå för att nå miljömålet Giftfri miljö uttryckte en av våra respondenter en viss skepticism då hen tycker det blivit lite väl komplicerat med etappmålen. En annan respondent förklarar även hur uppföljningen av etappmålen kompliceras vidare av den beslutsprocess som bestämmer förutsättningarna för arbetet. Denna ligger både utanför Kemikalieinspektionens och den svenska regeringens direkta kontroll. Sedan målets införande 1999 har dock flera delmål blivit avböckade. Till exempel har delmålet riktvärden för ämnen gällande miljö och människa bedömts som uppnått i den årliga uppföljningsrapporten från 2005. Även delmålet riktvärden för miljö kvalitet bedömdes i årsrapporten från 2010 vara uppnått (Naturvårdsverket, 2005 & Naturvårdsverket, 2010). Flera på Kemikalieinspektionen tror



att man kan komma att nå några av etappmålen, dock kommer vissa av etappmålen behöva ett par år till. En av de anställda på myndigheten säger:

”Vissa av dem går ju rätt bra tycker jag som det här med en förbättrad tillsyn inom EU till exempel.”

Delen av etappmålet om att hormonstörande ämnen ska betraktas som särskilt farliga ämnen i relevanta regelverk, är även det uppnått (Naturvårdsverket A, 2015). Ytterligare nationella och internationella insatser gör det möjligt att inom tidsramen begränsa tillförseln av nya farliga ämnen till miljön (Naturvårdsverket, 2005). Flera av respondenterna ser etappmålen som en strategi där etappmålen fungerar som steg på vägen för att nå miljömålet. Etappmålen har därför en annan ambitionsnivå än målet i sig och blir därför lättare att nå. En respondent förklarar att eftersom det finns ett behov av att kunna redovisa vad man gör och vilka resultat arbetet faktiskt leder till, så är etappmålen bra eftersom man kommer kunna pricka av målen efter hand. En av respondenterna pekar på etappmålens mätbarhet och håller med om att etappmålen är rimligare att uppnå än miljömålet eftersom de är inriktade på regler och mätbarhet; ”reglerutveckling är grundläggande på massa sätt för Giftfri miljö.” Denna respondent anser även att regler är det viktigaste styrmedlet vi har och eftersom etappmålen är inriktade på detta så kan dessa åstadkomma stora förändringar inom begränsade tidsramar.

### **Samordningsmöjligheter**

Barriärer finns alltid i en organisation förklarar de på Kemikalieinspektionen. En respondent tycker att det har skapats lite inlåsningseffekter i enheterna vilket resulterar i att man håller sig för sig själv. Det påpekas även hur enheternas samarbete skulle behöva öka. Den respondent som arbetar med samordning av arbetet på myndigheten säger att desto fler man är desto större blir risken för att den ena inte vet vad den andra gör och det ökar kraven på samordningen. Samordningsarbetet måste finna en balans i hur mycket eller lite personal som lånas ut från avdelningarna så att kompetensen utnyttjas optimalt, samtidigt som varje avdelnings huvuduppdrag ska hinnas med. En oro som dock uttrycks på Kemikalieinspektionen kring att samarbeta med flera myndigheter är att det kan vara en risk då olika myndigheter gör olika analyser, olika tolkningar av situationen. Ett tätt samarbete med full demokrati är därför jätteviktigt när flera myndigheter samarbetar förklarar de. Betydelsen av de branschdialoger som man har med bland annat byggbranschen spelar stor roll. En av respondenterna menar på att om myndigheten ”sitter och kokar ihop någonting som är genom-byråkratiskt och som inte funkar” är risken att hela branschen ger tummen ner till förslaget:

”Det är i verkligheten saker och ting ska genomföras då räcker det ju inte om man sitter liksom här på sin kammare på sitt kontor och skriver ner någonting som man själv tycker är alldeles lysande och så ja har man inte snackat med nån annan.”

Kemikalieinspektionen har väldigt högutbildade anställda som brinner för sina frågor och som ofta vill jobba väldigt lång tid på myndigheten ”det är ett oerhört starkt engagemang

hos medarbetarna det är nästan rädda världen så att säga” berättar en av respondenterna för oss. Enligt de vi talat med på Kemikalieinspektionen finns det ett stort engagemang hos medarbetarna. Många av de som arbetar på myndigheten gör det inte av en slump utan har aktivt sökt sig dit för att de är genuint intresserade. En av respondenterna berättar även att de som jobbar på myndigheten jobbar inom många olika områden vilket hen tror behövs då bredden kan fungera som en fördel i arbetet:

”Jag ser det nog snarare som att vi kompletterar varandra väldigt bra en del är ganska fördjupade inom vetenskapen som sitter och gör utvärderingar utav ämnen och väldigt duktiga på det och andra jobbar mer med reglerutveckling och styrmedel och så och allt det här behövs ju [...] det är ju ett så pass brett fält att det behövs många olika typer av kompetenser och att vi jobbar brett med frågan.”

Man behöver alltid jobba mer på det interna samarbetet anser de anställda på Kemikalieinspektionen. . En av de anställda på myndigheten berättar även hur inspektionen arbetar mot förnyelse och utveckling inom myndigheten och för det behövs lite nya tankar ibland ”ett sunt ifrågasättande behövs”. Denna respondent säger också:

”Myndigheter är ju också en del i samhället, vi ägs av medborgarna och skattebetalarna och vi måste anstränga oss för att hänga med i samhällsutvecklingen.”

Enligt Kemikalieinspektionen skulle enheterna kunna förbättra sitt samarbete. En respondent tryckte även på att man skulle kunna cirkulera folk lite oftare på myndigheten. På Kemikalieinspektionen är funktionen att organisera arbetet en viktig del i att se till att alla kommer till tals i remissfrågor vilket är viktigt för det interna samarbetet. För att lösa detta arbetar man i tvärgrupper på myndigheten. En respondent påpekar att Kemikalieinspektionens uppdrag går väldigt väl i linje med Giftfri miljö men att man trots detta kan ha olika syn på vad som behöver göras och när det ska göras. Man försöker helt enkelt anpassa sig utan att helt anpassa sig menar respondenten, vilket inte är så svårt eftersom alla jobbar mot samma mål. På det stora hela är Giftfri miljö ”någon slags ledstjärna” för kemikalieinspektionens arbete berättar en respondent för oss.

Vi får även veta mer om Kemikalieinspektionens möjligheter att påverka politiker som i sin tur är de som ger myndigheten sina uppdrag. En av respondenterna berättar att politikerna vill veta vad de har gjort för att nå målen och vad deras budget används till. Respondenten trycker på att förslag om hur man ska kunna nå målen från medarbetarna på myndigheten välkomnas i den fördjupade utvärderingsrapporten som skrivs var fjärde år. Genom uppföljningsrapporterna kan myndighetens anställda således direkt påverka sitt arbete:

”Vår ledning har aldrig stoppat någonting som är i linje med Giftfri miljö dom har snarare frågat efter mera.”

De anställda på Kemikalieinspektionen beskriver det som ett växelspel där myndigheterna jobbar med att ta fram förslag som politikerna sen beslutar om. Flera av respondenterna förklarar att de behöver involvera andra delar av samhället i målarbetet i högre grad. Detta skulle kunna uppnås genom att ha etappmål som är lite mer tilltalande för andra aktörer i samhället. Genom att få företagen att känna sig berörda av målarbetet kan man då få företag att vilja ligga före lagstiftningen. Flera påpekar även att ett samarbete med industri och näringsliv är en nödvändighet för att både myndigheters och industriers behov ska bli tillgodosedda i arbetet.

### **Företagsansvar**

Flera på Kemikalieinspektionen säger att de ser arbetet som en kamp mot industrin. De är dock noga med att påpeka att detta varierar från företag till företag. Vissa företag vill ta ansvar, andra inte. En av respondenterna förklarar även hur industrin har andra intressen eftersom de ofta är låsta i sina ekonomiska satsningar. I en undersökning från Echa har det visats att det förekommer brister i det bedömningsunderlag som företagen tar fram (Naturvårdsverket B, 2015). En respondent berättar att även om vetenskapssamhället är överens om vilka ämnen som bör betraktas som farliga så köper företagen upp egna vetenskapsrapporter. Detta är något som enligt denne både politikerna och EU-Kommissionen tar hänsyn till. Något som är ett problem med miljölagstiftningen enligt en av de andra respondenterna är att ansvarsfrågan inte alltid är lätt att reda ut. Även om principen ”förorenaren betalar” är implementerad i rådande lagstiftning, så är det inte alltid lätt att utverka det ansvaret då det många gånger kan vara företag som har gått i konkurs eller där ägarförhållandena är svåra att reda ut.

När politikerna i Europa har andra prioriteringar än miljö får man jobba på andra vägar för att påverka, att ändra lagstiftningen är dock inte enda vägen enligt flera på Kemikalieinspektionen. De ger exempel på att det finns svenska företag som själva vill ha bort farliga ämnen som till exempel H & M och IKEA. Dessutom går regelutvecklingen mot att företagen kommer vara skyldiga att ta fram den kunskap som krävs. Den kunskapen ska sedan följa med den kemiska produkten så att de som använder produkten ska ha tillgång till vad produkten innehåller och till de eventuella risker användandet kan medföra. Naturvårdsverket skriver i den fördjupade utvärderingsrapporten från 2015 om vikten av information och hur myndigheter kan främja företagen i detta:

”Det är därför viktigt att fortsätta ställa krav på att företagen tar ansvar för kommunikationen i leverantörskedjan, så att informationen anpassas till mottagaren via tillsyn, och att myndigheterna fortsatt arbetar med stöd och råd till företagen genom kontroll av verktyg och modeller, vägledning mm.”  
(Naturvårdsverket B, 2015 s.221)

De påtalar även vikten av att det finns en dialog mellan myndigheter och berörda företag i hela livscykeln för att gemensamt finna lösningar. I rapporten skriver de också att Kemikalieinspektionen har etablerat dialoger med prioriterade branscher i syfte att stärka företagens kemikaliekompetens. De föreslår att regeringen skulle kunna ge

myndigheterna i uppdrag att utreda hur företag kan stimuleras till att utveckla nya affärsmodeller (Naturvårdsverket B, 2015). Kemikalieinspektionen menar på att det i slutändan är konsumenterna som betalar för kunskapen då det blir högre kostnader för företagen vilket resulterar i högre försäljningspriser, då de betalar för sina miljökostnader. Detta menar de är ett sätt att få varorna att betala sina egna kostnader. Sen när företagen producerat kunskapen om varors innehåll får man lagstifta utifrån det enligt myndigheten. Dock påpekas det av flera respondenter att det inte kommer räcka med lagstiftning utan det behövs också frivilliga åtgärder som till exempel grön offentlig upphandling.

### **Produktionsökning och diffusa produktinnehåll**

Flödet av kemiskt farliga ämnen i våra produkter fortsätter öka i vårt samhälle och globalt. Alla steg i varors livscykel från råvaruutvinning till återvinning har stor betydelse för spridningen av ämnen. Därmed kommer utvecklingen av konsumtion och konsumtionsmönster ha stor betydelse för miljömålet Giffri miljö. (Naturvårdsverket B, 2015) Även om vi vet vad en produkt innehåller så är problematiken kvar att det kan vara svårt för konsumenten att förstå innehållslistan. Detta är ett problem enligt de anställda på Kemikalieinspektionen. En av respondenterna menar att det är omöjligt för en konsument att veta vad en produkt innehåller och vilka ämnen som är farliga:

”Det är fortfarande så att konsumenterna kan inte förväntas veta att om vi får en lista på att den här plasten innehåller 13 kemikalier så kan ju vi fortfarande inte veta vilka av dem här som är farliga.”

En av de andra respondenterna är också inne på ämnet och menar på att de flesta konsumenter nästa ryggar tillbaka när de ser konstiga skrivningar och kemikaliernas svåra namn. Dock är informationen väldigt viktig och det är viktigt att konsumenterna får informationen. Denna respondent tror dock inte det är rätt väg att gå att vältra över produktvalet på konsumenterna. Kunskapen kring vilka farliga ämnen som ingår i varor är ofta bristfällig då produktions- och leverantörskedjorna är långa och komplexa (Naturvårdsverket B, 2015) Detta är något som en av de andra respondenterna ser som ett stort problem då samtidigt som kunskapen kring produkters innehåll brister så fortsätter konsumtionen att öka:

”Det är ett stort problem att vi har för dålig kunskap om vad vi har omkring oss och konsumtionen ökar så vi får bara fler och fler produkter för vi är så himla rika så vi köper mer och mer och vi har för dålig lagstiftning som inte reglerar det här det finns inga krav på att man ska tala om vad sakerna innehåller.”

Enligt lagstiftningen ligger ansvaret hos företagen att se till att deras varor inte skadar människor eller miljön. Därför bör de ha kunskapen om vilka ämnen som finns i deras produkter då både inköpare och upphandlare men även konsumenter eftertraktar det mer idag (Naturvårdsverket B, 2015). Det uttrycks en viss oro på Kemikalieinspektionen över att den ständiga produktionsökningen då jorden aldrig kommer räcka till för oss så som vi producerar och konsumerar i dagsläget. Med den ökande produktionen och konsumtionen medför det större krav på att styrmedel och åtgärder införs för att motverka den ökande

exponeringen (Naturvårdsverket A, 2015). Det kan dock vara svårt att se huruvida åtgärderna får effekt för de olika etappmålen då den ökade produktionen hela tiden bidrar med nya farliga ämnen:

”För kemiska hälso- och miljörisker är det generellt svårt att mäta olika styrmedels bidrag till minskade risker. Andra faktorer, som ökad produktion och konsumtion av varor som innehåller farliga ämnen motverkar också till viss del riskminskningsåtgärder för enskilda ämnen.”  
(Naturvårdsverket B, 2015 s. 237)

Enligt en av våra respondenter kan man se det lite som en kapplöpning mellan att försöka reglera och samtidigt hinna med i utvecklingen:

”Om man går tillbaka 15 år tillbaka i tiden och under den här perioden så ökar produktionen och konsumtionen av varor och kemiska ämnen jätte mycket de är lite granna en form utav kapplöpning mellan att försöka reglerna att försöka ta hand om det här då och den utveckling som sker.”

Utförliga krav på information kring farliga ämnen i varor kommer kunna vara införda för vissa grupper av varor till 2020. Dock kommer de skärpta generella kraven för alla slags varor ta 5 till 10 år till innan de finns på plats (Naturvårdsverket A, 2015). Detta krävs att man på ett resurseffektivt sätt kan säkerställa att produkterna på EU-marknaden inte innehåller förbjudna ämnen och att företagen uppfyller informationsskyldigheten i Reach (Naturvårdsverket A, 2015). En svårighet med det uppstår när regleringen i värden blir ojämnt och vissa länder har strängare regler att följa än andra menar en respondent.

Enligt Kemikalieinspektionen finns det idag en helt annan medvetenhet kring kemikaliefrågor i samhället men också hos kommuner och företag. Ser man tillbaka 10 till 15 år så tycker en av respondenterna på myndigheten det har hänt väldigt mycket:

”Om man tänker tillbaka 10 15 år så tycker jag det har hänt väldigt väldigt mycket vi har fått på plats de stora viktiga regelverken av EU till exempel och vi har fått på plats globala överenskommelser som rör kemikalier och det finns en helt annan medvetenhet i samhället kring kemikaliefrågor hos allmänheten men också hos kommuner och hos företag.”

På Kemikalieinspektionen har det varit väldigt bra att ha miljömålet som en kompasskurs för vart man ska införa åtgärder för att förbättra informationen om farliga ämnen berättar en respondent. I Sverige jobbar man just nu med att utveckla en webbtjänst som ska underlätta för konsumenter när de vill ha information om varors innehåll av särskilt farliga ämnen. Denna tjänst innehåller information om farliga ämnen som är uppsatta på EU:s kandidatförteckning (Naturvårdsverket B, 2015). Genom att ha ett globalt frivilligt system som hjälper informationsspridningen framåt skulle det kunna fungera som ett viktigt steg i att öka informationsspridningen om farliga ämnen såväl globalt som inom EU (Naturvårdsverket A, 2015). Informationsarbetet är något som en av respondenterna anser har utvecklats med en ganska stor framgång sen ett par år tillbaka:

”Det var ett exempel på varor som innehåller farliga ämnen och då insåg man att det är ju många andra varor som också innehåller farliga ämnen och där har vi då fått till en process för hur man ska kunna föra vidare information om ämnen i varor och gemensamma mål och principer [...] även om det är frivilligt så finns det nu någonting att utgå ifrån så det är också någonting som har hänt alltså någonting som du kan etablera som en process som kan leda framåt så det ser jag som en ganska stor framgång med tanke på vart vi stod för ett antal år sen.”

I den fördjupande utvärderingsrapporten kan man läsa hur obligatorisk märkning av kemiska produkter skulle kunna ge konsumenten information om produktens egenskaper (Naturvårdsverket B, 2015).

### **Det komplexa Reach**

Reach behöver utvecklas och förbättras i arbetet med exponeringsscenarioer så information kan användas som kommunikation i leverantörskedjan. Reglerna kring användningen av varor innehållande farliga ämnen behöver även de skärpas då otydligheterna försvårar tillsynen (Naturvårdsverket A, 2015). Enligt Kemikalieinspektionen är Reach den starkaste kemikalielagstiftningen i världen, dock är dom inte riktigt nöjda då det fortfarande finns brister. En av de anställda som vi intervjuat förklarar att det internationella kemikaliearbetet är ett givande och tagande och ett förhandlingsarbete då det finns olika intressen i det som Reach var tänkt som från början. Respondenten förklarar även svårigheten med att det finns tveksamheter i Reach som gör att man kan tolka lagstiftningen på olika sätt.

Kemikalieinspektionen bedömer att både tekniska som politiska insatser behövs för att utveckla Reach så förordningen på ett effektivt sätt kan bidra till att etappmålen för farliga ämnen samt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö nås (Naturvårdsverket B, 2015). Ett tydligt problem som Kemikalieinspektionen har stött på enligt våra respondenter är att man inte riktigt vågar öppna upp Reach just nu då det skulle kunna försvaga snarare än att stärka lagstiftningen. Även om Reach inte är denna respondents arbetsområde ser personen på det som oroande när man inte vågar försöka hitta förstärkningar:

”Jag tycker att det är oroande och liksom en läskig varningssignal när man inte vågar försöka hitta förstärkningar för att man är så himla rädd att det ska bli försvagningar.”

Detta är även något en av de andra respondenterna trycker på då denna respondent berättar hur läget har förändrats i EU och att det numera inte är läge att försöka förbättra Reach:

”Den gyllene tidsåldern var mellan -00 och 10 när det gick att driva igenom en mycket bra lagstiftning nu är vi inte där längre [...] många kollegor med mig tycker att det inte alls är läge att förbättra Reach just nu [...] det skulle vara en fara av det skälet att skulle vi öppna upp Reach då finns det starka krafter som snarare vill försämra Reach så vi behöver vänta ett antal år innan vi förbättrar Reach – Reach kan förbättras på

många punkter absolut [...] vi har delvis redan gjort det i en rapport där vi har en massa förbättringspunkter men det är inte läge nu att driva det.”

Denna problematik uttryckte sig även en annan respondent kring ganska snarligt:

”Nu är vi i ett läge där alla tycker att Reach som är Europeiska kemikalielagstiftningen att den är otillräcklig men man vågar inte gå in och liksom öppna upp förstärkningar därför att man är så rädd för att det ska bli sämre istället för att det ska bli bättre så stark är industrikraften”

Redan i den årliga uppföljningsrapporten för 2005 skrevs det att den dåvarande EU-kommissionen uppskattade att Reach kommer kosta den Europeiska industrin cirka fem miljarder euro under de första elva åren (Naturvårdsverket, 2005). En av svårigheterna i att utveckla Reach enligt våra respondenter är att det är industriernas behov som styr. En annan av respondenterna är också inne på att det för nuvarande inte är miljön som står högst på agendan utan snarare tvärt om. Man försöker så gott man kan att hålla emot så inga tuffare krav ställs på företagen, vilket skapar en barriär i Kemikalieinspektionens arbete.

I den fördjupade utvärderingsrapporten från 2015 kan man läsa hur lågvolymsämnen, det vill säga ämnen som importerar eller tillverkas i mängden 1-10 ton per importör eller tillverkare uppskattas till ca. 20.000 stycken. Dock är inte informationen som krävs för lågvolymsämnen i Reach idag tillräcklig för att kunna bedöma om ämnena är säkra att hantera (Naturvårdsverket B, 2015). I den årliga uppföljningsrapporten från 2015 skrivs det om registreringen inför 2018 och dess problematik. Om informationskraven inte skärps inför registreringen riskerar informationsbristen bli långvarig och ämnens farliga egenskaper förbli okända (Naturvårdsverket A, 2015).

Förordningen Reach lägger idag ett tydligare ansvar på företagen när det kommer till säker kemikaliehantering. Detta är ett stort steg framåt gentemot vad man lyckats med genom tidigare regelverk (Naturvårdsverket B, 2015)

Kemikalieinspektionen tycker Reach är en bra lagstiftning i grunden. En av de intervjuade anställda tycker även Reach är bra då kandidatlistan ger konsumenter en chans att få direktinformation om farliga ämnen som ett alternativ till certifieringar som också ger konsumenter en chans till information gällande farliga ämnen i varor, men då man måste konsumenten leta upp kriterierna för certifieringen för att få veta vad den innebär:

”[...] ja till exempel svanen då bra miljöval kan man titta på för det finns ju kriterier dom kan man egentligen bara printa ut eller liksom leta upp den informationen då ser man liksom punkt efter punkt exakt vad de ställer för krav på produkterna men det är också bra med direkt information särskilt den här möjligheten man får via kandidatlistan då Reach artikel 33 som konsument har man rätt då till information om innehållet av farliga ämnen den är klockren den är jättebra.”

Trots att man beräknar att Reach kommer kosta stora summor pengar räknar man med att fördelarna för hälsa och miljö flerfaldigt kommer överstiga kostnaderna. I den årliga uppföljningsrapporten för 2005 uppskattar Nordiska rådet att 7-27 miljarder euro skulle kunna sparas fram till år 2028 i EU. Detta räknar man ut genom att räkna på alla misstag som till exempel användningen av PCB medförde som nu kan undvikas med hjälp av Reach (Naturvårdsverket, 2005).

Ett av problemen med Reach enligt en av våra respondenter var som vi skrev tidigare ”det finns en massa tveksamheter i Reach som gör att man kan tolka lagstiftningen på olika sätt”. Enligt Reach så har kunder rätt att få information om varors kemiska innehåll om varan innehåller mer än 0,1 % av ett farligt ämne. En process har därför startat i EU-domstolen där de diskuterar om tolkningen av haltgränsen 0,1 % gäller för en hel vara eller för delar på varan för att förtydliga lagstiftningen:

”En process pågår även i EU-domstolen om tolkningen av haltgränsen 0,1 procent, det vill säga om gränsen gäller hela varan (exempelvis en cykel) eller varje enskild del av varan (exempelvis ett cykelhandtag).”  
(Naturvårdsverket A, 2015 s. 265)

Per Nordmalm berättar hur Reach lagstiftning även påverkar andra produktlagstiftningar och att det har gjort att arbetet gått väldigt bra; ”Sverige och Kemikalieinspektionens agenda för att förbättra Reach är väldigt väl utarbetad så vi vet vad vi vill.”

## **Styrmedel**

I den fördjupade utvärderingsrapporten från 2015 står det att de styrmedel som idag finns på plats inte är tillräckliga för att målet ska nås före 2020 (Naturvårdsverket B, 2015).

Arbetet med att utveckla regler för farliga ämnen inom EU går långsamt. I Naturvårdsverkets årliga uppföljningsrapport från 2015 skriver de att förutsättningarna i dagsläget finns för att hormonstörande ämnen ska betraktas som särskilt farliga ämnen i de relevanta regelverken. Då det saknas kriterier återstår dock arbete med hur detta ska tillämpas i praktiken. (Naturvårdsverket A, 2015).

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingsrapport från 2015 skriver de att även om de styrmedel som krävs för att nå målet inte finns på plats för att nå målet till 2020 bör dessa kunna vara på plats före 2030. Lagstiftningen behöver effektiviseras och det kan behövas insatser både inom Sverige, EU och globalt, för att försvara vad man redan uppnått. Flera på Kemikalieinspektionen säger att det finns väldigt lite utrymme för nationella regleringar. I Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingsrapport från 2015 skriver de också att den befintliga lagstiftningen måste tillämpas i vidare utsträckning. Substitutionsprincipen, gruppvis bedömning och försiktighetsprincipen måste tydliggöras för att få en starkare ställning i EU:s kemikalielagstiftning för att på så vis leda till en riskminskning (Naturvårdsverket B, 2015).

När det gäller Giffri miljö så har man inte gjort vad som krävs för att uppnå målet menar en av våra respondenter. Respondenten påpekar även hur de som är insatta i frågorna ser att lagstiftningen är för svag. För att förhindra detta behöver tempot för att fasa ut och



ersätta fler särskilt farliga ämnen öka (Naturvårdsverket B, 2015). När det gäller barn är dagens lagstiftning generellt otillräcklig eftersom reglerna inte tar hänsyn till barns särskilda känslighet för farliga ämnen (Naturvårdsverket A, 2015). Vi får berättat för oss att lagstiftningen är utformad så den enbart behandlar ett område i taget. Man lägger inte ihop de olika ämnernas samlade verkan vilket är just vad man skulle behöva göra om man ska reglera kombinationseffekter. Denna respondent berättar även att lagstiftningen är så dåligt anpassad för att kunna ta hand om detta problem och att de är svåra att lösa eftersom det kommer ta tid att anpassa lagstiftningen av byråkratiska skäl:

”Man behöver lägga ihop alla olika källor, flera olika ämnen, olika företagare och hur man ska lösa det här ansvarsmässigt i regelverken och hur man ska lyckas få någon övergripande struktur som knyter ihop dom olika regelverken det är inte solklart liksom.”

Flera av respondenterna berättar att det finns motverkande intressen för deras arbete i form av lobbying inom EU. En av dessa säger att eftersom en del medlemsstater i EU inte tycker det är bra med för många regler så pågår lobbying från industri och näringsliv medan en annan även stärker detta genom att vara inne på samma ämne: ”Reach lagstiftning brukar talas om som den mest lobbade lagstiftningen” och att det är väldigt stora och starka intressen som arbetar emot förordningen. Respondenten berättar vidare att en stor del av denna problematik är kopplad till den ekonomiska situationen i världen och den ekonomiska krisen. En annan respondent tror inte att ett samhälle där man löser alla problem med förbud är ett samhälle vi vill ha. Dessutom påpekas det att detta skulle kräva mycket myndighetsresurser för att administrera. En av respondenterna förklarar även att det bara är de värsta ämnena man kan lagstifta om:

”Det man lagstiftar om är ju om värstingarna vi kommer behöva ha en kemikaliekontroll där man också kan ta hand om andra ämnen som innebär risker i vissa användningsområden”

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingsrapport skriver de att förutsättningarna gällande styrmedel bedöms delvis vara på plats år 2020. Administrativa styrmedel finns som gör att förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet förbättrats, men effekterna av dessa är ännu inte tydliga. Ett av de viktigaste styrmedlen för kemikalierregleringen är EU:s kemikalielagstiftning liksom globala överenskommelser och konventioner. Särskilt viktig är EU-lagstiftningen gällande reglering av farliga ämnen (Naturvårdsverket B, 2015). Alla respondenter säger att lagstiftningen måste öka och bli starkare.

För information om miljö-och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor finns viktiga styrmedel vilka inkluderar både regler och frivilliga åtgärder. Förutsättningarna för att genom kunskap möjliggöra riskbedömning av ämnen förväntas vara på plats i regelverk 2020. Åtgärder har föreslagits för att lyfta barns känslighet för kemikalieexponering. Sverige bidrar idag med en nationell expert i EU-kommissionens arbete för att utveckla en strategi som ska ingå i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. En respondent förklarar att eftersom varuhandeln är internationell hade inte nationella regler hjälpt så mycket.

Enligt Kemikalieinspektionen är det utöver lagstiftning viktigt att integrera Giftfri miljö i arbetet med de andra målen som till exempel arbetet med hållbarhet genom innovation och forskning. En av respondenterna tror även det krävs att man använder flera styrmedel parallellt för att uppnå den samhällsställning som krävs för att nå målet. Respondenten tror även att ekonomin måste ställas om från tillväxtekonomi till en cirkulärekonomi. Detta då respondenten tror att ekonomiska incitament som skattemedel kan vara bra. Hen tror också att vi måste titta på våra konsumtionsmönster. En lösning enligt flera av våra respondenter skulle kunna vara att man inför kemikalieskatt; ”då får man också inte bara lagregler utan en ekonomisk börda”-[för företagen].

### **Skadliga ämnen i miljön**

Bedömningen när det gäller tillståndet i miljön är att det inte kommer kunna nås till 2020. Det går inte heller att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön (Naturvårdsverket B, 2015). Det finns ett system enligt respondenterna för att begränsa de farligaste ämnena men det är svårt att få hastighet i det. Även efter 2020 kommer farliga ämnen förekomma i halter som kan hota människors hälsa och den biologiska mångfalden (Naturvårdsverket B, 2015) I en utförd uppskattning av hälsoeffekter och samhällskostnader till följd av hormonstörande ämnen i EU, visar det sig att det kostar en enorm summa varje år. Den årliga kostnaden av vård, rehabilitering och minskad produktivitet till följd av hormonstörande ämnen beräknas kosta 157 miljarder euro. Detta omfattar dock endast de effekter där forskarna är säkra på orsakssambanden. Kemikalieinspektionen har även uppskattat den samhällsekonomiska kostnaden till följd av höga kadmiumhalter i maten, vilket uppgår till cirka 4 miljarder kronor årligen.

Utifrån indexberäkningarna från fyra välstuderade vattendrag i jordbruksområden syns ingen minskning på växtskyddsmedel i ytvattnen. Snarare har man sett en svagt ökande trend under de senaste åren som mätningarna gjorts. Man fortsätter även hitta Dioxiner, PCB och DDE i högre halter hos Östersjönorganismer än från Västerhavet. Tyvärr har man sett att den generella minskningen av halter i biota har avstannat i de flesta vatten runt Sveriges kust. Dock finns det de ämnen som faktiskt minskar men för de flesta ämnen vet vi inte i vilken halt de finns i eller hur de förändras (Naturvårdsverket B, 2015). En av respondenterna beskriver att det kan ta 10 till 40 år för miljön att återhämta sig medan en annan tror mycket handlar om att man sätter in regleringar och förbud en aning försent. Denna respondent förklarar även kring problematiken med att vi vill ha ämnena som ska ha specifika egenskaper för att fungera som vi vill, men att de ofta med det blir svårnedbrytbara, något som man inte brytt sig om när det kommer till vanliga industrikemikalier:

”Man försöker ha ett stabilt ämne som på några sätt tål ljus som tål att överhuvudtaget saker i miljön så hänger det ofta ihop med att den blir biologiskt svårnedbrytbar också så ja det kan väl vara ett problem men poängen är att man inte har brytt sig om såna saker i stort sätt alls när det gäller vanliga industrikemikalier.”

En respondent beskriver för oss hur arbetet kommer fortgå och att man antagligen kommer upptäcka nya problem som man måste ta hand om vartefter. Denna respondent säger även att det tyvärr är först när vi börjar se effekterna ute i miljön som vi reagerar ordentligt. Då flödet av farliga ämnen i varor fortsätter öka fortsätter även spridningen av kemiska ämnen. Detta resulterar i att spridningen för farliga ämnen kan komma att vara något större år 2020 (Naturvårdsverket B, 2015). Man kan dock se en minskning för de farliga ämnen där åtgärder vidtagits. Denna trend kan man också se i hälsorelaterade övervakningar vilket är en positiv utveckling (Naturvårdsverket B, 2015). För de ämnen som är förbjudna eller reglerade kan man se en nedgång berättar en respondent för oss. Respondenten förklarar även att det tar olika lång tid för ämnen i miljön beroende på vad det är för typ utav ämne, men att regleringar hjälper arbetet:

” [...] om man går tillbaka och tittar på gamla kända miljögifter då som PCB DDT och så vidare så ser man ju en klar nedgång både om man mäter i människor eller i andra organismer eller om man mäter ute i miljön så ah nej men regleringarna gör någonting.”

En av de vi intervjuat förklarar att man gjort några enstaka uträkningar som för till exempel PCB för att visa på vad det kostat samhället att sanera. Respondenten förklarar att det alltid är lättare att räkna på vad företag kanske kan förlora än vad samhället vinner på att ha en kraftfull kemikalierreglering. Uträkningen har då varit ett försök till att visa att det finns kostnader i båda ändarna och inte bara företagsekonomiska kostnader för enskilda företag. Flera av de vi intervjuat anser att det krävs en grönare kemi, inte bara där; ”man ska byta ämne mot ämne såhär stygga ämnen mot snälla ämnen utan det är ju även att man hittar på lösningar så man inte behöver kemikalier” som en av våra respondenter uttryckte det. En annan respondent berättar att det numera börjar bli lika prisvärt för företag att byta ut produkter vars innehåll är kan vara skadligt mindre skadliga motsvarigheter:

”För tio år sen då var det kanske tjugo trettio procent dyrare men nu är det nere på fem procent eller ah kanske knappt dyrare funktionen är densamma ibland bättre så att det finns inte så många argument kvar.”

## **EU och EU-kommissionen**

Det är nödvändigt med regleringar på EU- nivå eftersom handeln med varor innehållande farliga ämnen sker på internationell nivå vilket också är ett hinder i arbetet mot en Giftfri miljö (Naturvårdsverket B, 2012). Naturvårdsverket skriver i den fördjupade rapporten från 2015 att processerna för att t.ex. införa nya begränsningar av farliga ämnen inom EU har visat sig vara onödigt omständliga och därmed kostsamma. Även om kemikalielagstiftningen i EU har förnyats de senaste åren finns en fördröjning i implementeringen av dessa som gör att vi ännu inte sett den fulla effekten. De skriver också att den ekonomiska krisen ger ökat fokus i EU på konkurrenskraft och ekonomisk utveckling. Den ekonomiska instabiliteten i EU minskar ambitionsnivån av insatserna bland EU- länder för fortsatt utveckling av lagstiftningen (Naturvårdsverket B, 2015).

I Naturvårdsverkets årliga uppföljningsrapport från 2015 skriver de att i Sverige är förekomsten av farliga ämnen en prioriterad fråga men att frågan inte vunnit samma gehör i övriga Europa (Naturvårdsverket A, 2015) En av respondenterna säger att det är därför denne ser EU som både ett hinder och en möjlighet. En av de andra respondenterna berättar att EU-kommissionen inte prioriterar hälsa och miljö först, utan främst prioriterar industri och ekonomi. Detta bekräftas i Naturvårdsverkets fördjupade rapport från 2015 där de skriver om industrins kraft att påverka:

”Ett starkt tryck från industrin bl.a. på förenklingar, lägre kostnader och större förutsägbarhet har lett till att EU-kommissionen beslutat om ett ”stand-still” för förslag om ytterligare ämnen till tillståndsprövning. Ett arbete som syftar till förenklingar, undantag, senareläggning av datum för ansökan och senareläggning av det datum från vilket ämnet inte får släppas ut på marknaden eller användas utan ett beviljat tillstånd har initierats.”

(Naturvårdsverket B, s. 223)

På Kemikalieinspektionen är man mycket kritisk mot EU-kommissionen som man säger har som policy att förenkla regler så att det blir lättare för företagen. En av respondenterna säger även att den nuvarande EU-kommissionen aktivt motarbetar miljöfrågorna. Denne berättar att kommissionen medvetet bryter mot EU:s lagstiftning vilket gör det väldigt svårt att få igenom ny lagstiftning med nuvarande EU-kommission. Som exempel på detta framgår det av den årliga uppföljningsrapporten från 2015 att kommissionen inte har fullgjort sina skyldigheter att i enlighet med biocid- och växtskyddsmedelsförordningarna ta fram kriterier för hur hormonstörande ämnen närmare ska avgränsas. De har även skjutit upp beslutet att anta kandidatförteckningen för substitution på obestämd tid (Naturvårdsverket A, 2015). Men en av våra respondenter uttrycker sig ändå positivt i frågan, för det kommer kanske en ny kommission, annars: ”skulle jag säga att det är ganska mörkt i tio år”.

## Diskussion

Här nedan kan man läsa vår diskussion gällande de möjligheter samt problem vi upptäckt i våra analyser. Detta är ett komplext arbetsområde som gör att uppsatsen endast kan belysa en del av de problem och möjligheter som finns i miljömålsarbetet mot en Giftfri miljö.

I Madelaine Johanssons avhandling från 2008 skriver hon hur det verkar som miljömålsarbetet mestadels tycks bestå av rapportskrivande, vilket kan begränsa möjligheterna med att faktiskt jobba mer praktikinriktat. Hon menar på att istället för att man faktiskt ska kunna arbeta med att förbättra miljösituationen tvingas man sitta och rapportera om miljötillståndet (Johansson, 2008). Detta skapar ett problem då Kemikalieinspektionen riskerar att bli låsta till det byråkratiska rapportskrivandet, något som en av respondenterna konstaterade känns av. Madelaine Johansson fortsätter, målstyrningssystemet som var tänkt att faktiskt öka handlingsfriheten leder då i flera fall istället till en ökad byråkratisering (Johansson, 2008). Detta är även någonting Emmelins och Lermans tar upp i sitt arbete där de beskriver riskerna med att man lägger för mycket arbete på retoriska fraser istället för handfasta åtgärder (Emmelins & Lerman, 2004). I mötet med enhetschefen får vi uppfattningen att man vill förändra den här utvecklingen genom att ifrågasätta de rådande strukturerna och medarbetarnas invanda arbetsmönster för att motverka en byråkratisering, vilket antagligen är något som krävs för att utveckla det pågående miljöarbetet.

Ett annat problem som vi sett utifrån vår studie är problematiken med Reach och hur Kemikalieinspektionen känner sig maktlösa i den situation där man inte vågar gå in och försöka förstärka lagstiftningen av rädsla för att det istället blir försvagningar. Kemikalieinspektionen menar på att industrikraften är så stark. Vi skulle snarare påstå att det verkar som att det är den ekonomiska krisen som ytterligare förstärker tendensen hos kommissionen att prioritera den ekonomiska tillväxten istället för kemikalieregleringen sett utifrån våra intervjuer. Med detta får industrin mer plats men att den bakomliggande faktorn faktiskt är finanskrisen. Trots de brister man hittat i lagstiftningen beskriver man Reach som världens starkaste kemikalielagstiftning med enorm potential. Simon Haikola skriver i sin avhandling att hans respondenter har hög tilltro till Reach- förordningen men han skriver även att Reach har brister, vilket stämmer väl överens med vår analys av Kemikalieinspektionens syn på Reach (Haikola, 2012).

Christina Rudén (2006) skriver att Reach bara är ett första steg men att man i denna förordning utgår från att ämnen som tillverkas i stora volymer är farligare än de som tillverkas i mindre mängd. Riskerna med kemikalier är dock inte direkt kopplade till tillverkningsvolymen. Tvärtom menar Rudén, så återfinns de farligaste ämnena bland de kemikalier som tillverkas i små kvantiteter. Reach är på grund av detta en kompromiss mellan olika aspekter (Rudén, 2006). Precis som en av våra respondenter sa i vår intervju så började produktionen för 15 år sedan öka kraftigt, vilket har gett upphov till en kapploppning mellan nya regleringar och farliga ämnen. Problemet menar respondenten, grundar sig i att ämnena ökar i snabbare takt än informationen kring dem. Trots detta är

det fortfarande informationen som är grundläggande för framtidens arbete mot Giftfri miljö.

Något som har konstaterats under detta arbete är att lagstiftning aldrig kommer räcka för att lösa Giftfri miljö. Det är inte heller rimligt att tro att 270 personer på en myndighet i Sundbyberg ska lyckas rädda världen och på så sätt uppnå Giftfri miljö som vi fick det beskrivet för oss. Det som vi har sett utifrån vårt empiriska material är att det krävs en ökad kunskap för att inte tala om en ökad information från företag kring deras produkter. Kemikalieinspektionen lägger stor vikt vid att industrin ska förbättra sitt informationsflöde och ta eget ansvar när det kommer till sina produkters innehåll. Dock är det intressant hur man ser på industrins roll då Kemikalieinspektionen utger två olika bilder. Precis som Haikola skriver har de en tendens att ena stunden påpeka hur bra industrin är och hur man litar på att de kommer leva upp till den rollbeskrivningen (Haikola, 2012). Dessvärre skapas det ett ”vi och dom läge” precis som enhetschefen vill försöka ändra på. Detta kan dock grunda sig i hur Kemikalieinspektionen väljer att framställa industrin. Man kan inte ena stunden prisa möjligheten till egenkontroll och förvänta sig att det är så det ska kunna fungera om man samtidigt skriver att industrin saknar kunskapen och incitament som krävs för det jobbet. Men som Simon Haikola skriver i sin avhandling från 2012 kan det både vara komplext och svårt för en myndighet att samarbeta med andra då det inte alltid är lätt att både vara ”polare och polis” (Haikola, 2012).

En återkommande punkt både för vår studie men även i Haikolas arbete är Kemikalieinspektionens syn på certifieringar. Utifrån vår studie kan vi dra slutsatsen att inget informationssystem för att informera konsumenterna om produkters innehåll är komplett. Flera på Kemikalieinspektionen pekar på att det är alldeles för svårt för konsumenterna att veta vad en produkt innehåller och att en innehållsförteckning inte säger konsumenten så mycket. De menar även att det blir alldeles för mycket ansvar för konsumenten. En av dessa respondenter, menar att man skulle kunna certifiera produkter också, men att det skulle innebära att konsumenten måste kolla upp kriterierna för certifieringen för att veta vad den egentligen betyder. Det absolut bästa enligt respondenten är därför kandidatlistan som då skulle kunna ge konsumenterna direktinformation. Detta är dock något som vi skulle vilja diskutera då respondenten först menar att konsumenterna inte ska behöva ha allt ansvar för att förstå innehållslistan på produkter. Med respondentens lösning om kandidatlistan försvinner dock inte konsumentansvaret som enligt den intervjuade var det största problemet från början. För att detta ska vara genomförbart behöver konsumentmedvetenheten kring produkters innehåll öka genom en ökad information. Vi kan dock se svårigheter med informationsspridningen när det kommer till produkter då de kan variera mycket i sin natur och att man då måste ta hänsyn till vilken produkt man pratar om. På Kemikalieinspektionen finns det en motsägelse kring denna information då information till konsumenterna enligt myndigheten verkar ses som både en lösning samt ett problem när det kommer till konsumenternas förståelse för produktinnehåll. Man verkar inte ha någon tydlig linje för hur mycket ansvar som ska ligga på konsumenten eller hur mycket

konsumenten enligt myndigheten förstår av den information de får och i vilken form den i så fall bör vara. I Haikolas arbete menar han emellertid att om vetenskapliga bedömningar i praktiken skulle gå att omvandla till lagstiftning på ett effektivt sätt, så skulle konsumentens medvetenhet vara irrelevant (Haikola, 2012).

Något som Kemikalieinspektionen försöker bemästra i och med informationsproblematiken är svårigheterna med diffusa produktinnehåll, detta för att minska exponeringsrisken för konsumenter. Problemet är dock att många varor idag importeras utifrån där de inte har samma kemikaliereregleringar som vi har i EU, vilket betyder att importörerna har svårt att kontrollera produkternas innehåll. I den årliga uppföljningsrapporten skriver Naturvårdsverket att det behövs mer insatser globalt (Naturvårdsverket B, 2015). Det ligger något i den tanken att man borde skapa kemikaliereregleringar som gäller världen över. Detta för att inte lämna någon utanför och för att minska exponeringsriskerna från de okända innehållen.

Ett annat område som våra respondenter talade mycket om under våra intervjuer var styrmedel, både på gott och ont. Flera diskuterade både nackdelarna när man implementerat otillräckligt med styrmedel som de positiva fördelarna när styrmedlen ger resultat. Utifrån vår studie kan vi se fördelarna med effektiva styrmedel men att det skapas en problematik i EU då vissa länder motarbetar regelutvecklingen. Med detta tar alltså arbetet väldigt lång tid. Vi förstår därmed våra respondenters förslag i att det vore bra med införande av frivilliga åtgärder samt kemikalieskatt. Ett exempel på ett sådant arbete är den globala kemikaliestrategin, Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM) där regeringar, industrin och olika intresseorganisationer deltar. Detta syftar till att kemikalier senast år 2020 ska tillverkas och användas så att de orsakar minsta möjliga skada (Naturvårdsverket B, 2015). Om detta skriver Madelaine Johansson däremot att det inte får kosta att uppfylla målen utan att det snarare ska betala sig att arbeta med miljö kvalitetsarbetet (Johansson, 2008). Här finns det alltså en skillnad mellan våra respondenters syn på styrmedel i form av kemikalieskatt och det Johansson skriver om att det snarare ska vara lönsamt att arbeta mot miljömålen än att det ska kosta.

Som vi nämnt tidigare ser vi ett merintresse för industrin just nu till följd av ekonomin hos EU-kommissionen utifrån våra respondenters svar. Våra respondenter förklarar även hur detta leder till en tröghet i införandet av EU-lagstiftning. Haikola utvecklar detta genom att förklara hur systemet för de internationella regleringarna i EU lämpar sig illa för reglering av kemikalier, då den tröghet som präglar all EU-reglering innebär att det tar längre tid för EU att införa nya regler än för det enskilda landet. I en idealisk värld skulle det därför kunna gå mycket snabbare så myndigheterna skulle kunna hinna med den ständigt ökande kemikalieproduktionen. Haikola skriver även att Kemikalieinspektionen ofta får försvara det arbete som tidigare genomförts när revideringar av förordningar genomförs (Haikola, 2012). Detta har även vi sett i vår studie då Naturvårdsverket skriver att redan vunna framgångar kan komma att behöva försvaras eftersom EU-kommissionen prioriterar mindre regler för att främja företagen (Naturvårdsverket B, 2015).

Enligt vår mening visar dessa tankar på en osäkerhet hos Kemikalieinspektionen gällande hur de ska förhålla sig till målet Giftfri miljö i sitt miljömålsarbete. Det kan vara enkelt att identifiera konkreta problem som exempelvis att informationen gällande vissa ämnen är bristfällig. När det kommer till lösningar på en mer generell nivå tvingas de anställda landa i åtgärder som befinner sig någonstans mellan det svåruppnåeliga, såsom en kemikalieskatt inom EU, till det utopiska, som idén om en global kemikalielagstiftning. Enligt oss kan detta relateras till den utopiska aspekten av miljömålet i sig vilket vi kommer avsluta diskussionen med här nedan.

## **Avslutande diskussion- Giftfri miljö en vision?**

För att avsluta denna diskussion drar vi utifrån vår studie slutsatsen att det största hindret för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, är att det inte alls är ett egentligt mål utan snarare en vision, vilket alla våra respondenter berättade under våra intervjuer. För de anställda på myndigheten kanske detta är en självklarhet, men faktiskt inget som framgår i någon av de rapporter vi analyserat. Det finns självklart även andra faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå en Giftfri miljö än de vi diskuterat som till exempel informationsbrist, kunskapsbrist, politiska särintressen samt att de naturfrämmande ämnena inte fasas ut i tillräckligt högt tempo. Dessa är bara några hinder vi identifierat i arbetet mot en Giftfri miljö. Denna studie ägnar sig inte åt att besvara hela frågan hur man ska uppnå Giftfri miljö, utan ger snarare möjligheter för vidare forskning att utreda detta komplexa område då inget tidigare arbete har utförts med samma syfte.

När mållåret 2020 närmar sig behöver målstrukturen ses över. Precis som en av våra respondenter sa så har 2020 egentligen inte vart något realistiskt mållår, vilket vi också skulle vilja påstå efter vår studie. En anledning till detta skulle kunna bero på den ineffektiva styrmedelsutvärdering som Larsson och Hanberger beskriver i sin rapport. De menar att trots att man observerar miljötillståndet så görs ingen utvärdering av det politiska miljöarbetet, vilket leder till en ineffektiv utvärdering och påverkar uppnåendet av miljökvalitetsmålen (Larsson & Hanberger, 2016). När respondenterna får gissa fritt uppskattar de att förutsättningarna för att nå en Giftfri miljö kan vara på plats inom några decennier men att det även kan ta ännu längre tid innan miljökvalitén förbättras. Detta bör man ha i åtanke när målet utvärderas för framflyttning av mållåret. En svårighet med att skapa dessa tidshorisonter enligt Hansson et al. (2016) kan vara den process där man måste väga för och nackdelar med olika handlingsalternativ och försöka avgränsa sig till ett mållår. När man planerar en sådan tidshorizont begränsar man sig till ett visst mållår där man planerar åtgärder för de potentiella konsekvenser som kan komma att ske inom denna. Vid bestämmelser av längre tidsramar kan det vara svårt att förutsäga effekterna. Detta är en av de anledningar till varför man föredrar kortare tidsspann på 10-30 år (Hansson et al. 2016). Dock har vi ju märkt hur korta tidshorisonter inte alltid är det rätta för att kunna nå ett mål då flera etappmål till exempel har haft för korta mållår för att kunna uppfyllas i tid, och andra sidan, när man istället planerar ett mål som är långt bort



kan det vara svårt att införa regleringar för att uppfylla målet samt ha rätt kunskap om vilka medel som kommer att stå till buds under målarbetet. För att sätta realistiska mål måste det istället finnas tillräckligt med kunskap om de medel som man har till hands (Baard & Edvardsson, 2015). Det är med andra ord inte tidspannet i sig som är det viktiga utan hur realistiskt målet är inom den valda tidshorisonten.

Som en av våra respondenter uttryckte det måste man nu erkänna sitt misslyckande och att man inte satt in de åtgärder som krävs för att uppnå Giftfri miljö. Vi ser snarare att problematiken ligger i målets struktur än att det förts in för få åtgärder. Detta grundar vi i bland annat enhetschefens uttalande om hur förutsättningarna för att nå målen nästan är omöjliga, men att man kan göra ständiga förbättringar och alltid utveckla dem. Vi får även berättat för oss hur varje steg är värdefullt men att man aldrig kommer komma fram. Det råder alltså delade meningar om huruvida förutsättningarna för att nå en Giftfri miljö ens är möjligt att nå mellan de vi pratat med på Kemikalieinspektionen. Vi tror problematiken kring de olika synsätten kring målets nåbarhet grundar sig i att målet idag definieras som att det är uppnått när förutsättningarna är implementerade. Dock kan man fråga sig huruvida målet är uppnått när förutsättningarna finns på plats eller om det först är när miljön har återhämtat sig till sitt naturliga tillstånd som man verkligen kan säga att man uppnått Giftfri miljö? Det kan finnas en problematik i denna definition. Detta kan även grunda sig i det Emmelin och Cherp (2016) har skrivit där miljömålssystemet består av en kompromiss mellan två paradigmer. Dessa paradigmer har gett upphov till två olika sidor av miljömålssystemet där man delar in målen i två grupper, utopiska och visionära samt vetenskapligt baserade som går att nå (Emmelin, & Cherp, 2016) Detta skulle kunna vara anledningen till de motsägelser som vi observerat i vår studie gällande målets nåbarhet. Synen på målets nåbarhet kan även grunda sig i den kapplöpning som vi fick det uttryckt för oss och huruvida man tror att den går att vinna mot. Detta kan man vara oense om då frågan blir om det verkligen går att "vinna" mot den ständiga produktionsökningen vilket kanske påverkar uppfattningen kring målets nåbarhet.

Vi tror utifrån vår studie att etappmålen inte kommer vara den fullständiga lösningen för att nå miljökvalitetsmålet då det hela tiden tillkommer nya ämnen och därmed nya problemområden. Vi anser även utifrån vårt material att man kanske borde formulera om miljökvalitetsmålet till *vision Giftfri miljö*. Denna vision borde då vara det man strävar mot som den fullständiga giftfria utopin. Beteckningen vision och utopisk målformulering har även Emmelin och Lermans beskrivit i sin rapport. I rapporten menar dom att de "ekologiska myterna" i miljöpolitiken tillexempel "Hav i balans" och "Myllrande våtmarker" snarare bör ses som visionära än vetenskapliga mål då de precis som Giftfri miljö inte har något definierbart tillstånd (Emmelin & Lermans, 2004). I Emmelin och Cherps arbete från 2016 kan man också läsa hur miljömålssystemet är en visionär hållbarhetsstrategisk lösning. Utifrån deras synsätt anser de att det finns två sidor i miljömålssystemet där man delar in miljömålen. Den ena sidan innefattar de mål som är baserade på vetenskapliga bevis och som kan uppnås genom en standardisering. Dessa är inte visionära och hit räknar man Giftfri miljö (Emmelin, & Cherp, 2016). Utifrån detta kan vi se en skillnad från det Emmelin & Lermans skrev i sin rapport 2004 då man då

räknade in Giftfri miljö på den “utopiska” och visionära sidan (Emmelin & Lermans, 2004).

Genom att formulera om målet till en vision försvinner det strukturella problemet genom att det inte längre finns ett mål att nå, utan endast en strävan mot att hela tiden förbättra miljöarbetet för att nå förutsättningarna för en bättre miljö. Med tanke på att produktionen av kemiska ämnen ökar är det inte rimligt att tro att produktionen av de kemiska ämnena ska sluta. Visionen kommer i och med det innebära att man strävar mot en “Giftfri miljö” genom en kraftigt reducerad kemikalieanvändning genom till exempel reglering. En målvision skulle alltså inte innebära att man kommer kunna förverkliga “en Giftfri miljö” alltså en miljö i sitt naturliga tillstånd, utan att det snarare är underförstått att etappmålen med exempelvis nya kemikalieregleringar är vad som för arbete framåt mot visionen Giftfri miljö. Då varje steg är värdefullt anser vi att alla resurser bör läggas på etappmålen men även de nya problemområdena som kommer uppstå och upptäckas med tiden. Detta för att ta sig närmare den Giftfria visionen.

# Referenser:

## Tryckta källor:

Baard, P, Edvardsson, B.K., (2015). Cautious utopias: Environmental Goal-setting with Long Time Frames. *Ethics, Policy And Environment* Vol. 18, no. 2, pp. 187-201.

Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*. Vol. 82, no. 2, pp. 249-262.

Burch, S. (2010). Transforming barriers to enablers of action on climate change: Insights from three municipal case studies in British Columbia, Canada. *Global Environmental Change*. Vol. 20, no. 2, pp. 287.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.). Malmö: Liber.

Drouillet-Pinard, P, Boisset, M, Periquet, A, Lecerf, J.M., Casse, F, Catteau, M, Barnat, S. (2011). Realistic approach of pesticide residues and French consumer exposure within fruit & vegetable intake. *Journal of environmental science and health part b- pesticides food contaminants and agricultural*. Vol. 46, no. 1, pp. 84-91.

Ekholm, M, Fransson, A. (2002). *Praktisk intervjuteknik*. Stockholm: ePan, Norstedt.

Emmelin, L, Cherp, A. (2016). National environmental objectives in Sweden: a critical reflection. *Journal of Cleaner Production, Advancing Sustainable Solutions: An Interdisciplinary and Collaborative Research Agenda*. Vol. 123, pp. 194-199.

Emmelins, L, Lermans, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Blekinge Institute of Technology.

Fothi, H, Hayes, A,W,. (2008). Background of REACH in EU regulations on evaluation of chemicals. *Human & Experimental Toxicology*. Vol. 27, no. 6, pp. 443-461.

Given, LM. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Thousand Oaks: Sage Online.

Grønmo, S. (2006). *Metoder i samhällsvetenskap*, Malmö: Liber.

Haikola, S. (2012). *Bortom kontroll? den svenska kemikalieövervakningens logik*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för tema.

Hansson, S, O., Lilieqvist, K, Edvardsson, B, K., Johansson, V, M., (2016). Time horizons and discount rates in Swedish environmental policy: Who decides and on what grounds? Policy-making for the long term: puzzling and powering to navigate wicked futures issues. *Futures*. Vol. 76, pp. 55-66.

Holme, I.M., Solvang, B.K., Nilsson, B. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Lund: Studentlitteratur, 1997.

- Johansson, C. Forsberg, B. Bellander, T. Jonson, T. Ekman, M. Gustavsson, K. (2007). Hälsoeffekter av partiklar - Tilläggsprogram 2006, Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbunds.
- Johansson, M. (2008). Barriärer och broar- Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för Tema.
- Justesen, L. Mik-Meyer, N. (2011). Kvalitativa metoder: från vetenskapsteori till praktik, Lund: Studentlitteratur, 2011.
- Karlson, M. (2006). Ska Reach bli mer än en tumme? Giftfri miljö - utopi eller verklig chans? Stockholm: Formas.
- Kemikalieinspektionen. (2014). Utveckla och effektivisera Reach– en handlingsplan. Stockholm: Kemikalieinspektionen.
- Kvale, S, Brinkmann, S. (2014). Den kvalitativa forskningsintervjun, Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, M, Hanberger, A. (2016). Evaluation in management by objectives: A critical analysis of Sweden's national environmental quality objectives system. Evaluation. Vol. 22, no. 2, pp. 190-208.
- Miljödepartementet. (2012). Svenska miljömål: preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Stockholm: Miljödepartementet, Regeringskansliet.
- Naturvårdsverket. (2005). Miljömålen- för barnens skull!. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2010). Miljömålen- svensk konsumtion och global miljöpåverkan. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket, A. (2012.) Steg på vägen: fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket B. (2012). Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. En kartläggning, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket A. (2015). Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2015, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nilsson, M.E., (2007). Den hemlige kocken: Det okända fusket med maten på din tallrik, Stockholm: Ordfront.
- Petersson, O. 2010. *Den offentliga makten*. Stockholm: SNS förlag.
- Rudén, C. (2006). Reach ger oss inte giftfri miljö. Giftfri miljö - utopi eller verklig chans? Stockholm: Formas.

Shaw, I.C., (2014). Chemical residues, food additives and natural toxicants in food - the cocktail effect. *International Journal of Food Science & Technology*, Vol. 49, no. 10, pp. 2149-2157.

Svensson, P, Starrin, B. (1996). *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Upplaga 1:17, Lund: Studentlitteratur AB.

Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*, Lund: Studentlitteratur.

Weber, M, Driessen, P,J., Runhaar, A,H., (2014). Evaluating environmental policy instruments mixes; a methodology illustrated by noise policy in the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*. no. 9, pp. 1381.

### **Elektroniska källor:**

Kemikalieinspektionen A. (2015). CLP - Klassificering och märkning [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/clp---klassificering-och-markning> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen B. (2015). Regler för biocidprodukter [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/regler-for-biocidprodukter> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen C. (2015). Regler för växtskyddsmedel [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/regler-for-vaxtskyddsmedel> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen D. (2015). RoHS – Elektrisk och elektronisk utrustning [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/rohs--elektrisk-och-elektronisk-utrustning> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen E. (2015). Ytterligare EU-regler [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/ytterligare-eu-regler> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen F. (2015). Regler som endast gäller i Sverige [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/regler-som-endast-galler-i-sverige> [2016-04-13]

Kemikalieinspektionen G. (2015). Kort om Reach\_ [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kemi.se/hitta-direkt/lagar-och-regler/reach-forordningen/kort-om-reach> [2016-04-13]

Hedin, A. (1996). En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju. [elektronisk] Tillgänglig: <https://studentportalen.uu.se/uusp-filearea-tool/download.action?nodeId=459535&toolAttachmentId=108197> [2016-03-13]

Naturvårdsverket C. (2015). Farliga ämnen i miljön – och människor [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/4-Giftfri-miljo/> [2016-2-25]

Naturvårdsverket. (2013). Farliga ämnen [elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.miljomal.se/sv/etappmalen/Farliga-amnen/> [2016-2-25]

# Bilaga 1 Intervjuguide

## Inledande bakgrundsfrågor:

- Vad heter du och vad har du för yrkestitel?
- Vad gjorde du innan du började jobba på Kemikalieinspektionen?
- Vad har du för arbetsuppgifter?

## Frågor:

- Hur tycker du arbetet för att nå miljömålet Giftfri miljö går?
- Kan du ge några exempel på vad man har uppnått i arbetet med miljömålet sedan det infördes?
- Anser du att miljömålet Giftfri miljö går att nå till mååret 2020?
- Anser du att etappmålen går att nå till sina respektive målår?
- Är det skillnad i hur mycket man kan uppnå med etappmålen respektive miljömålet?

## Kärnfrågor:

- Hur anser du att strukturen med att arbeta mot miljömål fungerar?
- Hur fungerar arbetet med att utveckla Reach för att uppnå en giftfri miljö?
- Finns det några barriärer i arbetet med att utveckla Reach?
- Finns det några barriärer i arbetet med hur *ni* arbetar med Giftfri miljö här på Kemikalieinspektionen?

## Hypotetisk avslutande fråga:

Om du fick bestämma vad man skulle göra för att nå målet giftfri miljö, om du kunde göra vad du ville, vad skulle det vara? (det skulle kunna vara att ändra lagar, utse dig själv till diktator, bestämma att mer pengar i statens budget ska gå till tillsyn)

## Avslutning:

Är det något som du skulle vilja tillägga innan vi avslutar?

Får vi återkomma om det uppstår några frågor?