

Erfarenheter av styrmedel på miljöområdet: en kunskapsöversikt.



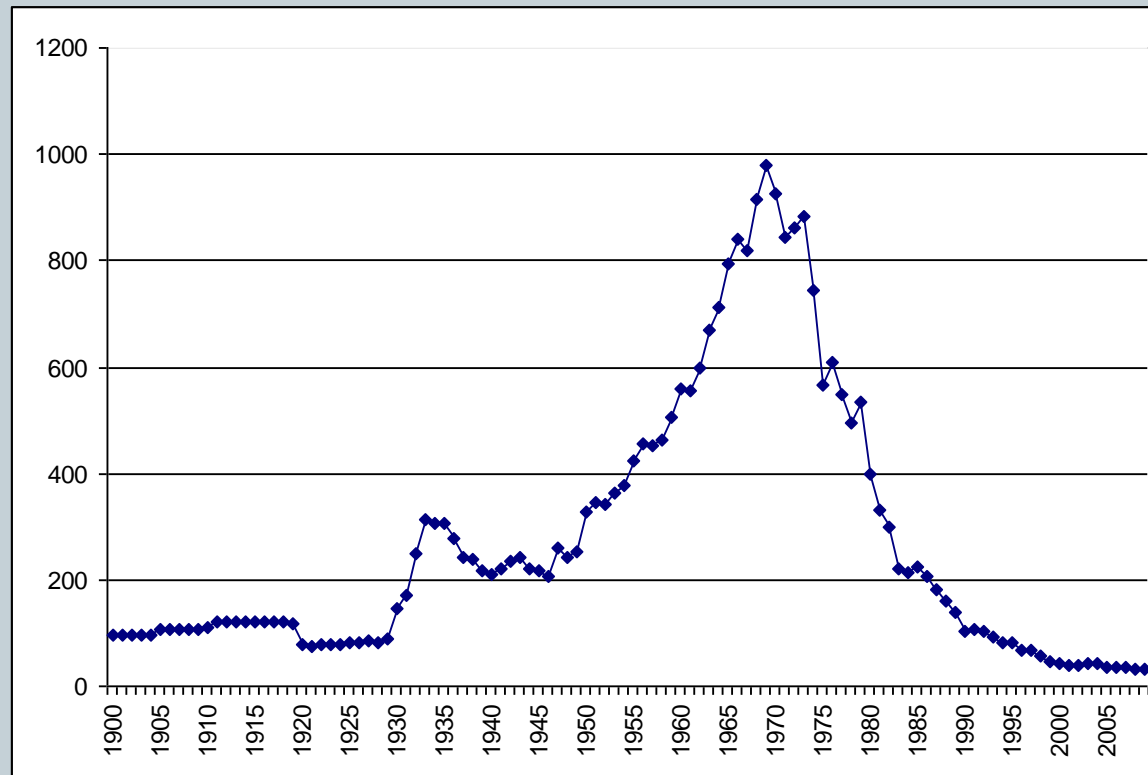
ANN-KRISTIN BERGQUIST
INSTITUTIONEN FÖR EKONOMISK
HISTORIA

PER-OLOV MARKLUND
CENTRUM FÖR
REGIONALVETENSKAP



UMEÅ UNIVERSITET

Diagram 1. Historiska utsläpp av svaveldioxid 1900-2009



Nationella utsläpp av svavel och tungmetaller 1900-1990

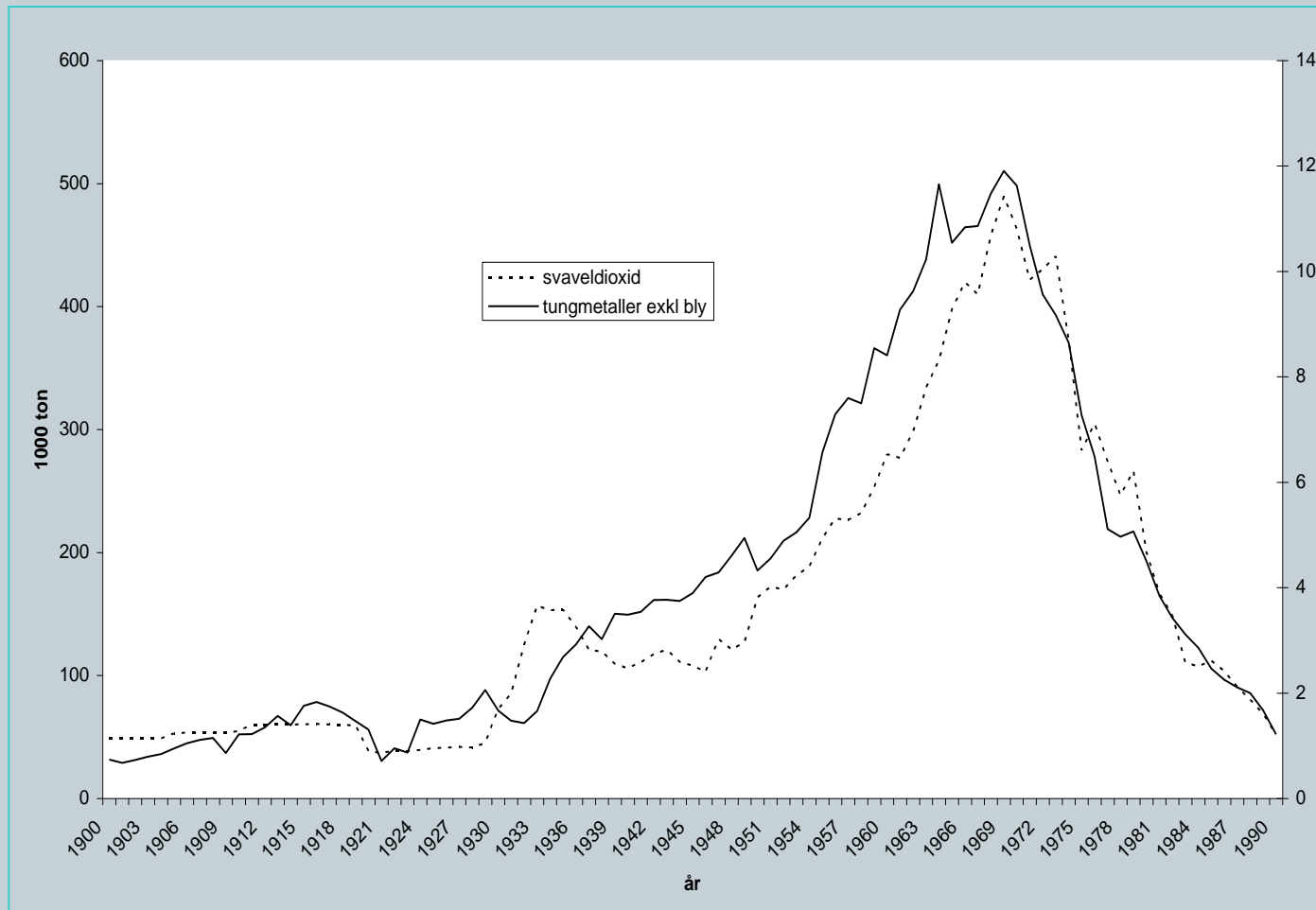
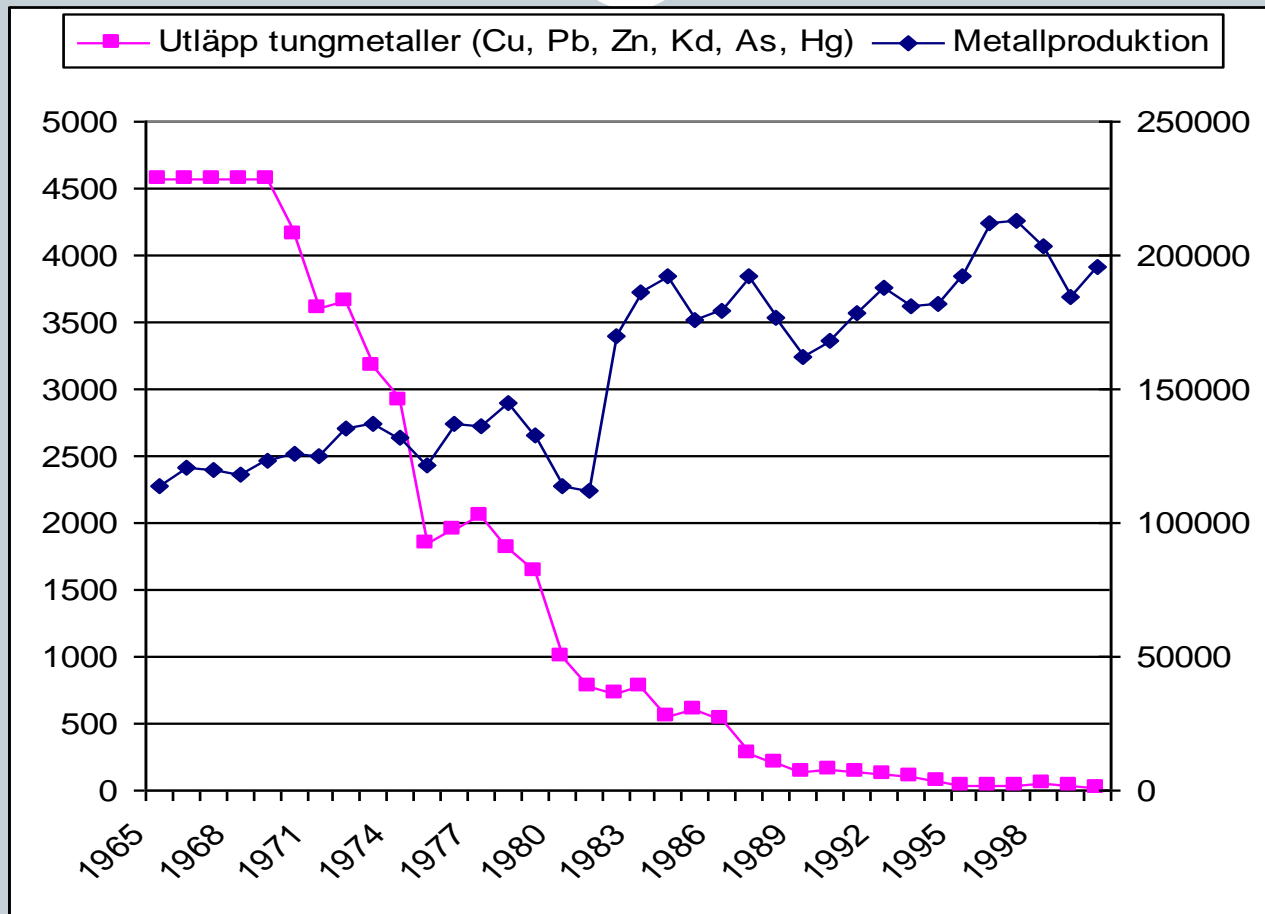
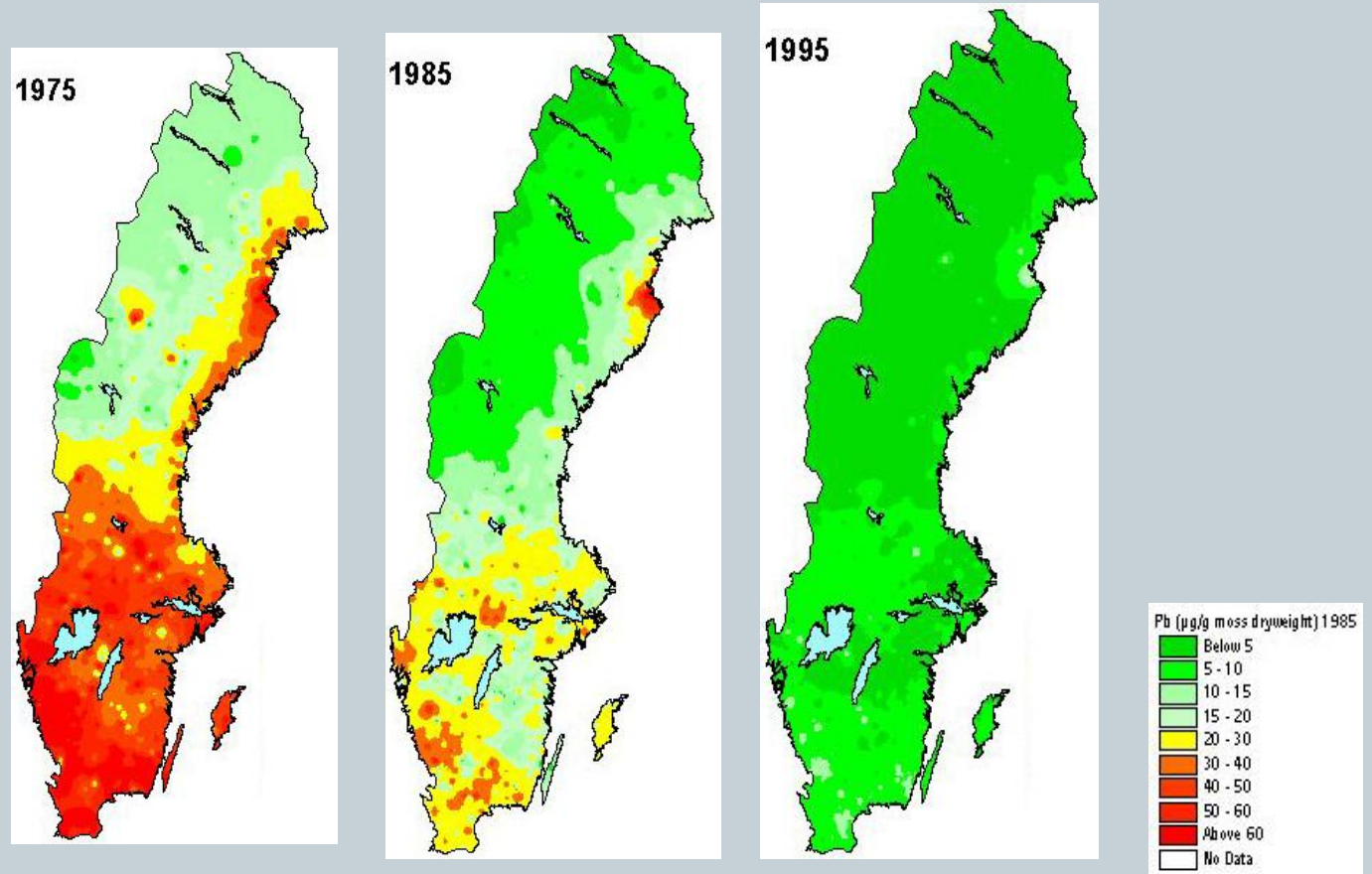


Diagram 2. Utsläpp av tungmetaller och arsenik samt metallproduktion (ton) från Rönnskärsverken 1965-2000 (ton)

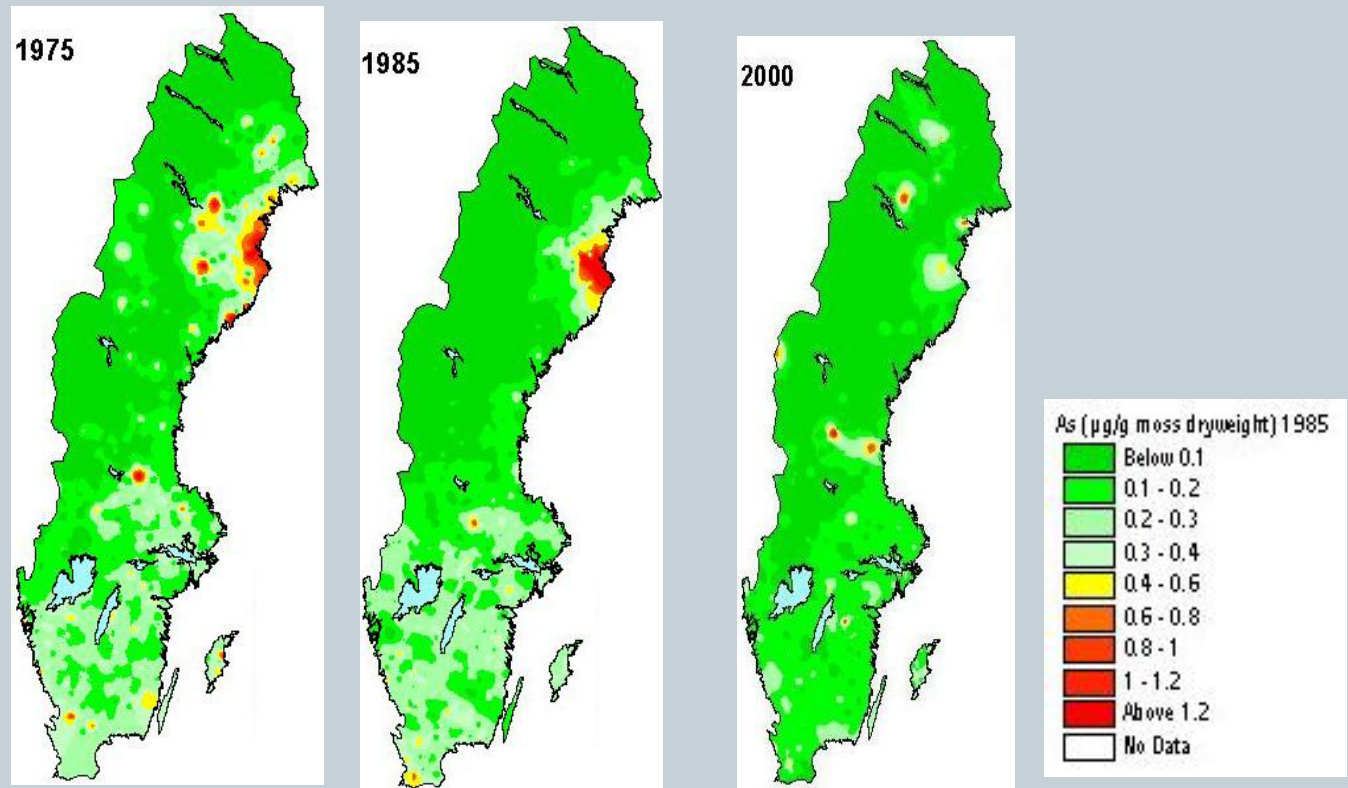


Mossprover Bly



Källa: IVL, Data framtagna inom ramen för den nationella miljöövervakningen. Miljöövervakningsenheten, Naturvårdsverket. (<http://www.ivl.se/miljo/projekt/mossa/>)

Mossprover Arsenik



Källa: IVL, Data framtagna inom ramen för den nationella miljöövervakningen. Miljöövervakningsenheten, Naturvårdsverket. (<http://www.ivl.se/miljo/projekt/mossa/>)

Utgångspunkter/uppdrag



- Pågående diskussion om en ny modell för arbetsmiljötillsyn (SOU 2009:40) i Sverige under 2009-2010
- Styrmedelsutredningen (2008): se över behovet av styrmedel på arbetsmiljöområdet som innebär att:
”arbetsmiljöns potential för ökad konkurrenskraft tas tillvara genom att lyfta fram och förstärka de verksamhetsmässiga och ekonomiska drivkrafterna bakom en god arbetsmiljö”

Utgångspunkter/uppdrag forts.



- Uppdragets omfattning
 - Kunskaps- och forskningsöversikt gällande regler och styrmedel på det yttre miljöområdet
- Syfte:
 - Belysa erfarenheter och effekter av olika styrmedel på *miljöområdet* samt därmed bidra till diskussionen kring styrmedel på *arbetsmiljöområdet*

Styrmedelsutredningen



- Delrapport – SOU 2009:40
- Slutbetänkande – SOU 2009:97
- Syfte att göra arbetsmiljö till ett konkurrensmedel
 - Certifiering
 - CSR
 - Arbetsgivarvarumärken
 - Ekonomiska drivkrafter/styrmedel
 - Redovisningssystem
 - Upphandling

Styrmedelsutredningen forts.



- Förslag på ny tillsynsmodell
 - Huvudprincip enligt dansk modell
 - Besök i perioder av fem år
 - Offentligt redovisad statusmärkning på arbetsställens arbetsmiljöstandard på exv. Arbetsmiljöverkets hemsida
 - ”Trafikljusmodell (positiv, neutral eller negativ symbol)”

Styrmedelsutredningen forts.



- Marknadsorienterade styrmedel ses som ett komplement till befintlig lagstiftning
- Använder begreppet marknadsorienterade styrmedel utifrån dess syfte:
 - ✦ ”att göra arbetsmiljön till ett konkurrensmedel”
- Utifrån denna pågående diskussion har vi ställt frågan om vilka lärdomar och erfarenheter som finns från miljöområdet.

Förutsättningar för studien



- **Skillnader på miljö- och arbetsmiljöområdet**
 - Karaktären på de problem som samhället har att lösa olika
 - Försiktighet ang. långtgående slutsatser om hur man kan eller bör överföra erfarenheter från miljöområdet till arbetsmiljöområdet
 - Främsta bidrag: lyfta viktiga frågeställningar
 - Innehållet i rapporten ska vara tillgängligt för myndighetspersoner utan förkunskaper i miljöekonomi

Avgränsningar



- Miljöområdet är ett brett politikområde
 - Endast vissa områden är av relevans för arbetsmiljöpolitiken
 - Fokus på lagstiftning/regleringar som används för att (av)styra miljöpåverkan från fasta anläggningar (företagens fasta anläggningar)
 - exv. diffusa utsläpp, eller lagstiftning av naturskyddskaraktär berörs ej

Upplägg



- Kap 2 – Historisk bakgrund/trenderna inom miljöpolitikens utveckling
- Kap 3 – Miljöbalken
 - ✦ Miljöfarlig verksamhet, kontroll och regelefterlevnad
- Kap 4 – Miljöekonomisk översikt
 - ✦ grundläggande principer, kriterier för en effektiv miljöpolitik, fokus på samband mellan miljöpolitiska styrmedel och företagens produktivitet och konkurrenskraft
- Kap 5 – Pågående diskussion runt marknadsincitament som styrmedel på arbetsmiljöområdet
- Kap 6 – Relaterar erfarenheter från miljöområdet till arbetsmiljöområdet

Kap 2. Historisk bakgrund



- Miljöskyddslagen (SFS 1969: 387)
 - Individuell tillståndsprövning
- Miljöproblemens förändrade karaktär
 - Från punktutsläpp till mer diffusa
- Relativ ökad betydelse över tid av ekonomiska styrmedel (sedan 1980-talet)
- Övergång från utsläppsmål till miljö- och hälsomål
- ”De 16 nationella miljömålen” utgör idag en viktig kompassriktning

Kap 3. Regler och regelefterlevnad



- Hör till typen ”command-and-control” (CAC) instrument
- Exv. Miljöbalkens regler för miljöfarlig verksamhet
- Svensk praxis i miljöprövning
 - I möjligaste mån ej styra teknikval
 - Utsläppstillstånd och ”bubbelvillkor” vanligt
 - ✦ Försvaras idag av EU lagstiftning, övergång mot BAT

Kap 3 forts.



- CAC kräver ett övervakningssystem – tillsyn
 - Ökad decentralisering över tid
- Ett antal översikter rörande tillsynsverksamheten i Sverige
 - exv. Johansson 2006; SOU 2004:1000, Björkdahl, 2006; Ds 1998: 50)
- Ekonomisk internationell empirisk forskning inte särskilt omfattande; obefintlig i en svensk kontext.

Kap 3 forts.



- Miljöledningssystem och certifikat
 - Frivilliga åtaganden ”självreglering”
 - Uppsättning regler och procedurer utformade för att minska miljöpåverkan från en organisation
 - ✦ Exv. ISO 14000-serien
- Förvånansvärt lite empirisk forskning kring den påverkan ISO haft på företagens miljö- och ekonomiska prestanda.

Kap 4. Miljöpolitik i teori och empiri



- Utgångspunkt:
 - Miljöproblem i grunden brister i marknadens funktionssätt
 - Externalitetsbegreppet:
 - ✦ Konsumtion/ produktion kan ge upphov till effekter i samhället som inte reflekteras i marknadspriset
 - ✦ Externaliteter uppstår därför att ekonomins aktörer möter felaktiga priser
 - ✦ Kräver ngn typ av reglering av marknaderna.

Kap 4 forts.



- Ekonomiska styrmedel
 - Miljöskatter, miljöavgifter, subventioner och utsläppsrätter
 - Sätter ett pris på utsläpp, baserat på värderingen av de negativa externa effekterna
 - ✦ Anses vara kostnadseffektiva styrmedel
 - ✦ Ger inga restriktioner i *hur* företagen bör minska sina utsläpp
 - ✦ Företag stimuleras till ständigt innovativt tänkande (jmf. kvantitativa styrmedel)

Administrativa/kvantitativa styrmedel



- Kvantitativa styrmedel
 - Individuella utsläppsrätter ”gränsvärden”
- Administrativa styrmedel
 - Metodbaserade: krav på en viss teknik/metod

En effektiv miljöpolitik?



- Kostnadseffektivitet centralt ur ett välfärdsekonomiskt perspektiv
- Ekonomiska styrmedel anses generellt mer kostnadseffektiva
- Administrativa/kvantitativa styrmedel kan dock vara mer ”måeffektiva”
 - ✦ Kan snabbt och exakt styra mot ett visst miljömål

Kap 4 forts. Effekter på företagens produktivitet och konkurrenskraft



- CSR (Corporate Social Responsibility)
 - ✦ CSR – företagets prestanda betygsätts
 - Observerar inte företagets faktiska utsläpp
 - Inget mått på hur företaget (effektivt) använder resurser i produktionen
 - ✦ Positivt samband mellan CSR och finansiell prestanda
 - ✦ Empiriska studier på företagens ekonomiska prestanda ej lika omfattande
 - ✦ Svårt att dra generella slutsatser

Kap 4 forts. Effekter på företagens produktivitet och konkurrenskraft



- ”Porterstudier”
 - Hypotes: Stringent miljöpolitik leder till att ftg:s produktivitet och konkurrenskraft stärks
 - ”Dynamiska effekter”
 - Kräver rätt sorts styrmedel
 - ✦ Ekonomiska styrmedel såsom skatter, handel med utsläppsrätter
 - Hypotesen har omfattande relevans för inomvetenskaplig forskning och politik

Kap 4 forts. Effekter på företagens produktivitet och konkurrenskraft



- Empiriska studier
 - Omfattande underlag
 - Inget generellt stöd för eller emot ett Portersamband
 - Svårt att avgöra om miljöpolitiken stimulerar till en positiv produktivitetsutveckling utöver vad som ändå skulle ha skett utan reglering

Miljöekonomiska perspektiv på aktiv arbetsmiljöpolitik



1. Målsättningar för en hållbar arbetsmiljöpolitik (motsvarigheten till de nationella miljömålen saknas, även om EU:s nollvision inkluderas)
2. Miljöekonomiska korrigeringsprinciper på arbetsmiljöområdet?
3. Kan en stringent arbetsmiljöpolitik stärka företagens konkurrenskraft?

Miljöekonomiska perspektiv på aktiv arbetsmiljöpolitik



- Kan en stringent arbetsmiljöpolitik stärka företagens konkurrenskraft?
 - Vid en överföring av Porters argument skulle någon form av ekonomiska styrmedel kunna användas
 - ✦ Exv. Arbetskadeförsäkring med differentierade premier
 - Dock finns inget generellt empiriskt stöd att hämta från den miljöekonomiska forskningen
 - Empirisk forskning som ger ett generellt stöd på arbetsmiljöområdet saknas så vitt vi bedömer
 - ✦ Går dock inte att utesluta positiva effekter i vissa branscher

Slutsatser



1. På miljöområdet saknas ett generellt empiriskt stöd för att miljöregleringar stärker företagens konkurrenskraft: (generella samband har heller inte påvisats på arbetsmiljöområdet)
2. Det bör riktas ett större fokus på huruvida den nya tillsynsmodellen kommer generera tillräckligt hög samhällsnytta för att neutralisera den kostnad som modellen kommer att generera i form av övervakning etc.