

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Miljövårdsberedningen har genom särskilt direktiv (Dir. 1998:65) haft regeringens uppdrag att medverka i arbetet med att ta fram strategier för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv genom att förbereda och inleda en dialog med delar av näringslivet om dess arbete med hållbar utveckling. Beredningen ska, enligt direktivet, därefter lämna förslag på hur en sådan utveckling kan stödjas och drivas på i Sverige. I uppdraget har ingått att redogöra för hinder och möjligheter för en ekologiskt hållbar utveckling i näringslivet samt att ge förslag till fortsatta strategier.

En plan för arbetet överlämnades till regeringen den 11 januari 1999.

Miljövårdsberedningen har inlett dialoger med företag inom bygg- och fastighetssektorn och med företag inom handeln med dagligvaror. Resultatet av dessa dialoger har redovisats i rapporterna *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden* och *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden*. Dessa rapporter, som också utgör särtryckta bilagor till detta betänkande, överlämnades till regeringen i december 2000.

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) överlämnar härmed sitt betänkande *Tänk nytt, tänk hållbart! – dialog och samverkan för hållbar utveckling* (SOU 2001:20).

Miljövårdsberedningens ordförande är riksdagsledamot Jan Bergqvist och övriga ledamöter är agronom Åsa Domeij, biolog Stefan Edman, verkställande direktör Karin Jonsson, generaldirektör Lars-Erik Liljelund, forskningssamordnare Kerstin Lövgren, generaldirektör Maria Norrfalk, direktör Thomas Rosswall och miljörevisor Marja Widell.

I arbetet med detta betänkande har från Miljövårdsberedningens kansli deltagit expert Anita Aspegren, biträdande sekreterare Maria Daléus (till och med den 31 december 2000), sekreterare Maria Delvin (till och med den 31 januari 2001), biträdande sekreterare

Eivor Hagman, biträdande sekreterare Eila Larsson (till och med den 31 december 2000), expert Thomas Malmer, biträdande sekreterare Jenny Oltner, biträdande sekreterare Susanne Wennerstein (till och med den 31 december 2000) och kanslichefen Siv Näslund.

Stockholm i mars 2001

Jan Bergqvist

/Siv Näslund

Anita Aspegren

Thomas Malmer

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Inledning	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Genomförande	21
1.3 Kontakter.....	22
1.4 Rapportens uppläggning.....	23
2 Utgångspunkter	25
2.1 Samhället står inför stora miljöutmaningar	25
2.1.1 Hållbar utveckling	25
2.1.2 Svenska miljömål.....	27
2.1.3 Miljöutmaningar	28
2.2 Andra utredningar	30
2.2.1 Miljömålskommittén	30
2.2.2 Klimatkommittén	31
2.2.3 Kemikalieutredningen	32
2.2.4 Fler utredningar och delegationer	33
2.3 Utvecklingstendenser i näringslivet.....	36
2.3.1 Näringslivets utveckling – en ständig omvandling.....	36
2.3.2 Näringslivet i dag	39
2.3.3 Framtidens näringsliv	40
3 Dialog med näringslivet – resultat och erfarenheter av två pilotprojekt	43
3.1 Val av dialogområden.....	43

3.1.1	Utgångspunkter och urvalskriterier.....	43
3.1.2	Val av Framtida handel respektive Bygga/Bo.....	47
3.2	Metod och upplägg för våra dialoger med näringslivet.....	50
3.2.1	Metoder för framtidsstudier.....	50
3.2.2	Deltagare i dialoggrupperna	53
3.2.3	Dialogprocessen	58
3.3	Bygg- och fastighetssektorn och dialogprojektet Bygga/Bo.....	63
3.3.1	Behov av förändringar inom bygg- och fastighetssektorn	63
3.3.2	Resultatet av Bygga/Bo-dialogen	66
3.3.3	Avstämning av dialogens resultat hittills och beslut om fortsatt arbete.....	75
3.4	Dagligvarukedjan och Framtida handel	78
3.4.1	Potential för miljöförbättringar inom dagligvarukedjan.....	78
3.4.2	Resultatet av dialogen Framtida handel.....	81
3.4.3	Avstämning av dialogens resultat hittills och beslut om fortsatt arbete.....	88
3.5	Erfarenheter av Miljövårdsberedningens två dialoger	91
3.5.1	Dialoggruppernas sammansättning.....	91
3.5.2	Dialogprocesserna	92
3.5.3	Vad har vi uppnått?	95
4	Ett näringsliv för hållbar utveckling	99
4.1	Dilemman i hållbarhetsarbetet	99
4.1.1	Kortsiktigt tänkande	99
4.1.2	Osäkerhet	100
4.1.3	Globalt och nationellt perspektiv.....	101
4.1.4	Ansvarsfällan	101
4.2	Drivkrafter för hållbar utveckling i företagen	103
4.2.1	Näringslivets möjligheter	103
4.2.2	Drivkrafter för näringslivets miljöarbete.....	107
4.2.3	Förutsättningar för ett framgångsrikt miljöarbete ..	109
4.2.4	Skapa drivkrafter och förutsättningar för ett innovativt näringsliv.....	114
4.3	Styrmedel	116

4.3.1	Lagstiftning	116
4.3.2	Ekonomiska styrmedel	116
4.3.3	Informativa styrmedel	118
4.3.4	Miljökrav och konkurrenskraft.....	119
4.3.5	Statlig styrning och egeninitierat arbete i näringslivet	121
4.3.6	Förändrad spelplan för miljöpolitiken	122
4.4	Dialog och frivilliga överenskommelser	124
4.4.1	Definitioner.....	124
4.4.2	Överenskommelser i Sverige.....	125
4.4.3	Dialog	126
4.4.4	Mål i dialog och överenskommelser	128
4.4.5	Företagens motiv för att delta.....	129
4.4.6	Särskilda aspekter att beakta	130
4.4.7	Riktlinjer för överenskommelser i andra länder	133
4.4.8	Förutsättningar för framgångsrika dialoger och överenskommelser	136
4.4.9	Frivilliga miljööverenskommelser som styrmedel....	138
4.4.10	Förslag till riktlinjer för överenskommelse och dialog.....	141
4.5	Ansvar för framtida dialoger och överenskommelser för hållbar utveckling	143
4.5.1	Dialog och överenskommelser på olika nivåer i samhället.....	143
4.5.2	Fortsatt arbete med Bygga/Bo och Framtida handel.....	145
4.5.3	Nationell ”motor” för samverkan om hållbar utveckling	146
4.5.4	Överväganden och förslag.....	149
4.5.5	Dialoger på EU-nivå	152
4.6	Strategier för ett hållbart näringsliv	153
4.6.1	Mål och medel	153
4.6.2	Samverkan för hållbar utveckling	160
5	Konsekvenser av Miljövårdsberedningens förslag	167
	Litteraturförteckning	169

Bilagor

Bilaga 1.	Kommittédirektiv.....	177
Bilaga 2.	Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden (särtryckt rapport)	187
Bilaga 3.	Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden (särtryckt rapport)	189
Bilaga 4.	Miljöanpassning av småföretag.....	191
Bilaga 5.	En orientering om indikatorer i näringslivet	219
Bilaga 6.	Andras framtidsstudier.....	237

Sammanfattning

Uppdraget

Miljövårdsberedningen har haft regeringens uppdrag att ”medverka i arbetet med att ta fram strategier för utveckling av ett ekologiskt hållbart näringsliv genom att förbereda och inleda en dialog med delar av näringslivet om dess arbete med en hållbar utveckling”. I uppdraget har också ingått att analysera hinder och möjligheter och ge förslag till fortsatta strategier.

Dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel

Beredningen har inlett två dialoger med företag valda utifrån olika samhällsfunktioner. I den ena dialogen kallad Bygga/Bo, har tjugo företag och tre kommuner deltagit. Företagen är fastighetsförvaltare, byggherrar, entreprenörer, arkitekter och konsulter, leverantörer, bank och försäkringsbolag samt telekomföretag.

Den andra dialogen fokuserar på framtidens handel med dagligvaror och har kallats Framtida handel. Dialogen har omfattat detaljhandel, transportörer, livsmedelsindustri och IT-sektorn – totalt har sexton företag deltagit.

Vi har valt en bred sammansättning av grupperna eftersom vi tror att framtidens lösningar kräver samarbete över gränserna.

De två dialogprojekten kan betraktas som pilotprojekt för att testa möjligheterna att i en öppen framtidsinriktad dialog hitta vägar till en hållbar utveckling.

Med hjälp av metoden framtidsbaserad strategiteknik (s.k. backcasting) har företag och kommuner i respektive dialogprojekt utvecklat och enats om en vision för en mer hållbar utveckling fram

till år 2025. Utifrån visionen har grupperna tagit fram mål på lång och medellång sikt och strategier för att nå målen och visionen.

Våra byggnader och lokaler svarar för en stor andel av miljöbelastningen och därför finns inom bygg- och fastighetssektorn en betydande potential att bidra till en hållbar utveckling. Energi- och resurseffektivisering, god inomhusmiljö och sunda materialval har identifierats som de viktigaste områdena för en sådan utveckling och Bygga/Bo-gruppen har tagit fram mål för dessa områden.

Målen på energiområdet innebär att inga fossila energikällor används till uppvärmning eller varmvattenberedning efter år 2025, att mer än hälften av energibehovet över året kommer från förnyelsebara energikällor år 2015 och att användningen av köpt energi har minskat med 30 procent till år 2025 jämfört med år 2000. För materialval är målet att byggsektorn senast år 2008 har fasat ut användningen av de skadliga metaller och ämnen som omfattas av regeringens riktlinjer. Ett annat mål är att alla nya hus och minst 30 procent av det befintliga beståndet år 2010 är deklarerade och klassificerade med avseende på byggnadsrelaterad hälsa och miljöpåverkan. Ytterligare ett mål är att avfallsmängderna från ny- och ombyggnad till deponi ska reduceras med 90 procent till år 2025 jämfört med år 1994.

För att förverkliga målen har gruppen enats om fortsatt arbete inom upp till åtta strategiska åtgärdsområden:

- hållbar samhällsbyggnad,
- användning av bästa möjliga teknik och utveckling av ny teknik,
- forskning och utveckling,
- upphandling med livscykelperspektiv och helhetssyn,
- samordning av bygg- och förvaltningsprocessen,
- miljöklassning av bostäder och lokaler,
- marknadsföring av miljölösningar,
- hållbar förvaltning.

Stora strukturförändringar kan komma i handeln med dagligvaror, om t.ex. elektronisk handel slår igenom. Det kan leda till en ökad miljöbelastning men kan också, vid rätt utbyggd logistik, ge miljövinster. Nya lösningar för transporter och varudistribution är mycket angelägna för att bland annat minska utsläppen av koldioxid.

Dialoggruppen Framtida handel har fokuserat på logistik och elektronisk handel samt varans innehåll och tillverkningen av den. Mål till år 2025 är en halvering av transporterna (livsmedelsindustrins och

handelns transporter av dagligvaror samt hushållens inköpsresor) och väsentligt större andel förnybara energikällor i livsmedelskedjan. Dialoggruppen har också enats om mål för utfasning av skadliga ämnen.

Dialoggruppen har identifierat fem strategiska åtgärdsområden:

- samverkan mellan branscher och trafikslag,
- utveckling, upphandling och införande av ny teknik,
- forskning och utveckling,
- hållbar utveckling präglar hela företaget,
- ökad miljöanpassning av varor inklusive att synliggöra varornas miljöpåverkan.

Dialoggruppen Framtida handel vill också starta ett antal pilotprojekt, bland annat om samordning av transporter i storstäder och i glesbygd, om kombitransporter, om system för e-handel och om drivmedels- och fordonsteknik.

Miljövärdsberedningen bedömer att dialogerna lett fram till spännande visioner för en mer hållbar framtid, till ambitiösa mål och till goda strategier för att ta sig mot målen. I båda dialogerna finns också förslag om en fortsättning för att fördjupa, utveckla och konkretisera arbetet inom strategiska åtgärdsområden. Företagens VD:ar, kommunalråden från deltagande kommuner och miljö- respektive näringsministern har i oktober 2000 enats om att fortsätta de två dialogerna i ytterligare ett år i syfte att nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder inklusive uppföljning och utveckling.

Det finns inom de två dialogerna, enligt vår bedömning, en stor potential att få igång ett konkret och aktivt arbete som kan ge viktiga bidrag till att nå många av de femton miljö kvalitetsmål som fastställts av regering och riksdag.

De två dialoggrupperna har också identifierat ett antal åtgärder som staten bör vidta för att det ska vara möjligt att nå målen. Båda projekten förordar skattedifferentiering för att ge drivkrafter till miljöanpassning. Staten bör se över energiskatterna och utforma system som stimulerar användning av förnybara energikällor. Bygga/Bo-gruppen vill ha ett differentierat skatteuttag kopplat till miljöklassning av byggnader. Båda grupperna framhåller att staten bör vara ett föredöme och utnyttja sin beställarroll för att driva fram hållbara lösningar. Resurser till forskning och utveckling inklusive kompetensutveckling och erfarenhetsåterföring efter-

frågas liksom resurser för att sprida information om de framtagna strategierna.

Resultatet av dialogerna har redovisats i två särrapporter, *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden* och *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden*. Dessa särtryckta rapporter är också bilagor till detta betänkande.

Strategier för ett hållbart näringsliv

Det kommer att krävas stora förändringar för att klara framtidens miljöutmaningar och få en hållbar utveckling. Det behövs därför nya lösningar särskilt för energiförsörjning och transporter, och näringslivet har här en nyckelroll.

Många åtgärder som företag kan genomföra är lönsamma samtidigt som de ger miljövinster. Resurseffektivisering och optimering av befintliga system ger ofta kostnadsminskningar; det finns gott om exempel på sådana investeringar med korta återbetalningstider. Men även miljödriven produktutveckling kan ge god utdelning för företaget på marknaden.

Miljöarbetet i företagen har utvecklats väsentligt under det senaste årtiondet. Allt fler företag granskar och försöker begränsa de negativa miljöeffekterna av sina produkter och tjänster. Drivkrafterna kan vara marknadskrav, märkesförstärkning eller hot om lagstiftning. Företagen kan också vilja gardera sig mot obehagliga överraskningar som kan dyka upp på marknaden om produkten blir förknippad med negativ påverkan på hälsa eller miljö.

Miljövärdsberedningen bedömer att det kommer att behövas teknikgenombrott, helt nya affärskoncept, nya synsätt och nya sorters samarbeten för att lösa framtidens miljöutmaningar. Få företag bedriver i dag ett sådant miljöorienterat förnyelsearbete. För att ge företagen incitament för de nya lösningar som behövs på sikt och som måste börja utvecklas i dag krävs det, enligt vår bedömning, betydande skärpningar av styrmedlen.

Vi anser att de styrmedel som föreslagits av företagen i dialoggrupperna har stor potential att bidra till att nå miljökvalitetsmålen och bör övervägas av regeringen.

Vi föreslår att regeringen utreder möjligheterna att förbättra tillgången till riskkapital för miljödriven produktutveckling. Vi stödjer också Miljöteknikdelegationens förslag om att underlätta export av svensk miljöteknik och av produkter och tjänster som klarar högt ställda miljökrav liksom förslag i betänkandet "Statens

insatser för form och design” (SOU 2000:75) om ökade insatser för få in miljöhänsyn tidigt i produktutvecklingen.

Vi menar att dialoger och överenskommelser kan ge den insikt som behövs för att få igång ett mer genomgripande förändringsarbete. Vi anser därför att dialog och överenskommelser bör användas som ett väsentligt komplement till andra styrmedel.

Erfarenheterna från våra två dialoger är hittills goda. Det finns dock ett antal aspekter som måste beaktas vid dialoger och överenskommelser med näringslivet. Det handlar om konkurrensneutralitet, småföretagens möjligheter, risk för fripassagerare och behovet av insyn och öppenhet. Vi föreslår därför ett antal riktlinjer för att dessa aspekter ska beaktas. Flera andra länder har fastställt sådana ramverk för överenskommelser mellan stat och näringsliv i lag, och vi föreslår att en särskild utredning får i uppgift att se över om det behövs ett ramverk som är fastställt genom lag. I uppdraget bör också ingå att utreda hur överenskommelser och åtaganden förhåller sig till de krav som ställs i miljöbalken. Vi menar vidare att det behövs en utvärdering av de överenskommelser och åtaganden som hittills finns i Sverige inklusive hur överenskommelserna efterlevts.

Hållbar utveckling är en process som kräver framtidsinriktade dialoger i alla sektorer och på alla nivåer i samhället - lokalt, regionalt och nationellt. Initiativ till sådana dialoger kan tas av många parter, t.ex. ideella organisationer, fackförbund, branschorgan, kommuner och myndigheter.

Staten har ett särskilt ansvar för att få igång ett sådant framtidsarbete som kan överbrygga gapet mellan de korta tidshorisonter som gäller för de flesta aktiviteter i samhället och de långa tidsperspektiven för förändringar i vår miljö. Regeringen bör därför gå i spetsen för utvecklingen genom att inrätta en särskild sammanhållande funktion som kan genomföra sektorsövergripande dialoger med näringslivet, men också inspirera och stödja andra aktörer att ta initiativ till dialoger om framtiden. Sektorsmyndigheterna har i sin pådrivande roll ett viktigt ansvar för att initiera förändringar. Vi föreslår också att regeringen tar initiativ till att få igång framtidsinriktade dialoger på EU-nivå.

Genom dialoger kan samhället förbereda sig för en omställning till mer hållbara produkter, tjänster och system som kan tillgodose människors behov utan att äventyra de ekosystem vi är beroende av och utan att minska naturkapitalet. Vi bedömer att de nationer som inleder en sådan utveckling också kommer att ha konkurrensfördelar i framtiden.

Summary

The assignment

The Environmental Advisory Council was instructed by the Government to "contribute to the formulation of strategies for the development of ecologically sustainable industry and commerce by planning and engaging in a dialogue with certain business sectors concerning their efforts on behalf of sustainable development". The assignment also included analysing obstacles and opportunities and presenting proposals for future strategies.

Two dialogues: Building and Living and Tomorrow's Grocery Market

The Council engaged in dialogue with companies in two different social sectors. One dialogue focused on the building and property sector – which was named Building and Living. Twenty companies and three municipalities participated. The companies involved were real estate management companies, developers, contractors, architects and consultants, suppliers, banks and insurance companies, and telecommunications companies.

The second dialogue focused on the future grocery market – logistics and sales channels – and was named Tomorrow's Grocery Market. The subjects discussed in the dialogue were the retail market, carriers, the food industry and the IT sector. Sixteen companies participated altogether.

A wide range of sectors were represented in the groups since we believe that tomorrow's solutions will require cross sector cooperation.

The two dialogue projects may be seen as pilot projects, the aim of which was to explore approaches to sustainable development through forward-looking dialogue. Using a back-casting technique, the companies and municipalities in each of the dialogue projects formulated and agreed on a vision for sustainable development up to year 2025. Taking this vision as their starting-point, the groups formulated long- and medium-term objectives and devised strategies for achieving the objectives and the vision.

Buildings in Sweden, including commercial buildings, are responsible for roughly half of the total environmental impact, and consequently there is great potential in the property sector for a major contribution to sustainable development. More efficient use of energy and resources, a good indoor environment and sound choices of materials were identified as the most important factors for such a development, and the Building and Living Group formulated objectives for these areas.

The objectives with regard to energy were to phase out the use of fossil energy sources for heating and hot water production by year 2025, to meet more than half the energy requirement from renewable sources by year 2015 and, with year 2000 as the base year, to reduce the use of purchased energy by 30 per cent by year 2025. As regards choices of materials, the objective in the construction sector was to phase out the use of hazardous metals and substances in accordance with the Government's guidelines by year 2008. Another objective was to ensure that all new buildings and at least 30 per cent of the existing building stock are classified with respect to building-related health and environmental impacts by year 2010. By year 2025, waste volumes are to be reduced by 90 per cent compared with 1994.

In order to achieve these objectives, the group agreed to concentrate on studying up to eight areas:

- sustainable community development,
- use of the best available technology,
- research and development,
- procurement based on a life-cycle perspective and a holistic approach,
- coordination of the construction and management process,
- environmental classification of residential and commercial buildings,
- the marketing of environmental solutions,
- sustainable management.

Major structural changes are likely to take place in the grocery market if e-commerce becomes mainstream. This may increase the environmental impact, but it may also, if the logistics problem can be solved, yield environmental gains. New solutions for transport and distribution are urgently needed in order to reduce emissions of carbon dioxide and certain other substances.

The dialogue group Tomorrow's Grocery Market focused on logistics, electronic commerce and the content and manufacture of products. The target for year 2025 is to halve transport volumes (transports in the food industry and the grocery market, as well as households' shopping journeys) and to achieve a much higher percentage of renewable energy sources in the food production chain. The dialogue group also agreed on objectives for phasing out harmful substances.

The dialogue group identified five strategic action areas:

- collaboration between sectors and transport categories,
- research and development,
- development, procurement and introduction of new technology,
- whole companies geared to sustainable development,
- environmentally sounder products and dissemination of information about the environmental impact of products.

The dialogue group Tomorrow's Grocery Market also plans to start a number of pilot projects, including projects on the coordination of transport systems in cities and rural areas, on intermodal transport, on e-commerce systems and on fuel and vehicle technologies.

The Environmental Advisory Council considers that the dialogues generated exciting visions of a more sustainable future, ambitious objectives and sound strategies towards achievement of the objectives. Both dialogue groups proposed that the project should be extended in order to deepen, develop and identify concrete measures in strategic action areas. In October 2000 the managing directors of the companies, the leading councillors of the participating municipalities and the Minister for the Environment and the Minister for Industry, Employment and Communications agreed to prolong the two dialogues for another year to make it possible to reach agreement on concrete measures, including evaluation and development.

In our opinion, the two dialogues have great potential for initiating concrete and forceful efforts that can make a significant contribution to the realization of many of the 15 environmental quality objectives that have been adopted by the Parliament.

The two dialogue groups also identified a number of measures that should be taken by the Government to facilitate realization of these objectives. Both the project groups were in favour of tax differentiation to create incentives for improving environmental performance. The Government should review the energy tax system and devise a system that encourages the use of renewable energy sources. The Building and Living Group was in favour of differentiated taxes linked to the environmental classification of buildings. Both groups emphasized the role of the state as a model and the need for it to use its client role to pursue sustainable solutions. They both saw a need for resources for research and development, including training and experience feedback, as well as resources for disseminating information about the adopted strategies.

The results of the dialogues were presented in two separate reports: *Think New, Think Sustainable! – Building and Managing Properties for the Future* and *Think New, Think Sustainable! – The Future Convenience Goods Trade*.

Strategies for sustainable industry and commerce

Great changes will be necessary in order to meet the environmental challenges of the future and realize sustainable development. New solutions will have to be found, especially as regards energy supply and transport. Business has a key role in these efforts.

Companies can undertake many measures that are both profitable and yield environmental gains. Costs can often be reduced by investing in more efficient use of resources and optimization of existing systems. There are plenty of examples of such investments with short payback periods. Environmentally sound product development can also be a profitable market strategy.

The business sector's environmental activities have expanded rapidly in the last decade. More and more companies are examining the environmental impacts of their products and services and taking steps to reduce them. The driving forces in this connection

may be market demand, brand reinforcement, or the threat of new legislation. Companies may also want to guard against unpleasant surprises in the market in the event of their products being linked to adverse effects on health or the environment.

In our opinion, there is a need of technological breakthroughs, entirely new business concepts, new approaches and new kinds of partnerships in order to meet the challenges of the future. Few companies today are engaged in environment-oriented innovation. In order to create incentives for companies to find the solutions that will eventually be needed, but which must be developed today, it will be necessary, in our opinion, to strengthen the available policy instruments considerably.

We consider that the instruments proposed by the companies in the dialogue groups have great potential for contributing to realization of the environmental quality objectives and should be considered by the Government.

We also propose that the Government investigate the possibility of improving access to risk capital for environment-driven product development. We also support the proposal of the Commission on Environmental Technology to encourage exports of Swedish environmental technology and products and services that meet high environmental standards, as well as the proposals in the report Government Measures to Promote Design (SOU 2000:75) for further measures to encourage integration of environmental concerns into product development at an early stage.

In our opinion, dialogue and agreements can provide insights that are necessary to move change processes forward. We therefore consider that dialogue and agreements should be used as a worthwhile complement to other instruments. Our experience of the two dialogue projects so far is encouraging. However, a number of aspects must be taken into account in connection with dialogue and agreements with the business sector, including competition-neutrality, opportunities for small businesses, the risk of free riders and the need of transparency. We have proposed a number of guidelines to help raise awareness of these aspects. Several other countries have adopted legally binding frameworks for agreements between government and business. We have proposed that an inquiry be set up to review the need of such a legal framework. The inquiry should also investigate the status of agreements and obligations in relation to the requirements of the Environmental Code. We also see a need to evaluate the

agreements and undertakings that already exist in Sweden, as well as compliance with these agreements.

Sustainable development is a process that requires forward-looking dialogue in all sectors and at all levels of society – local, regional and national. Such dialogue can be initiated by many parties, e.g. non-profit organizations, trade union organizations, trade bodies, municipalities and public authorities.

The Government has a responsibility for encouraging forward-looking activities that can bridge the gap between the short time horizons that apply to most human activities and the long time-frames that apply to environmental changes. The Government should lead the way by setting up a coordinating body for cross-sector dialogue with the business sector and inspiring other stakeholders to initiate dialogue about the future and supporting them in such efforts. In their role as catalysts the sectoral authorities have a special responsibility for initiating changes. We also propose that the Government take steps to engage in forward-looking dialogues at the EU level.

Dialogue can help society to prepare for a transition to more sustainable products, services and systems that can meet citizens' needs without consuming natural capital or jeopardizing the ecosystems on which we depend. In our view, the nations that take the lead in these endeavours will have a competitive edge in the future.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Miljövårdsberedningen har genom särskilt direktiv (Dir. 1998:65) haft regeringens uppdrag att

...medverka i arbetet med att ta fram strategier för utveckling av ett ekologiskt hållbart näringsliv genom att förbereda och inleda en dialog med delar av näringslivet om dess arbete med en hållbar utveckling.

Enligt uppdraget bör beredningen därefter lämna förslag på hur en sådan utveckling kan stödjas och drivas på i Sverige.

Syftet med uppdraget är att initiera, stödja och påverka utvecklingen i näringslivet. Syftet är också att få underlag för politiska beslut och ställningstaganden om riktlinjer och styrmedel i miljöpolitiken och i andra frågor av strategisk betydelse för en hållbar utveckling.

I uppdraget ingår att särskilt belysa förutsättningarna för små och medelstora företag liksom att belysa olika system med indikatorer.

Miljövårdsberedningen skall redovisa till regeringen vad dialogen har uppnått med slutsatser om lämpliga styrmedel samt en presentation av näringslivets frivilliga åtaganden. En redogörelse för hinder och möjligheter för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv samt förslag till fortsatta strategier skall ingå i redovisningen.

1.2 Genomförande

I januari 1999 överlämnade beredningen en plan för uppdragets genomförande till regeringen.

Beredningen har valt att genomföra uppdraget huvudsakligen genom att föra en förhållandevis djup och långvarig dialog med två sektorer inom näringslivet.

Inledningsvis gjorde vi med hjälp av Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) en kartläggning av struktur och utvecklingstendenser i näringslivet. Vi lät också fem personer med olika typer av erfarenhet av miljöarbete i näringslivet i var sin kortuppsats beskriva hinder och möjligheter för en ekologiskt hållbar utveckling av näringslivet. Vi genomförde även i samarbete med Miljödepartementet en studie om olika sätt att stimulera miljöarbete i små och medelstora företag. Dessutom höll vi två seminarier om hållbar utveckling gemensamt med Industriförbundets huvudmannakommitté för miljöfrågor och ett antal miniseminarier med särskilt inbjudna personer från näringslivet för att diskutera arbetets uppläggning. Genom en studieresa till Nederländerna tillgodogjorde vi oss erfarenheter från deras mångåriga arbete med dialog och överenskommelser mellan stat och näringsliv.

Med dessa rapporter och erfarenheter som underlag valde beredningen ut två sektorer av näringslivet för dialogen. Vi har kallat de två projekten för Bygga/Bo respektive Framtida handel. Beredningen bestämde att dialogen borde ha ett långsiktigt och globalt perspektiv och valde därför framtidsbaserad strategiteknik – på engelska kallad back-casting – som metod för att föra dialogen. Metoden innebär att deltagarna tillsammans tar fram en vision för utvecklingen på lång sikt och därefter arbetar fram strategier och åtgärder för att förverkliga den önskvärda visionen.

Därutöver har beredningen gjort särskilda genomgångar av förutsättningarna för små- och medelstora företag liksom av olika system för indikatorer.

1.3 Kontakter

Vi har under arbetets gång haft kontakter med Miljömålskommittén, Klimatkommittén, Kemikalieutredningen, Agenda 21-utredaren, Byggekostnadsdelegationen, Miljöteknikdelegationen, Resurseffektiviseringsutredningen, Teknisk framsyn, IT-kommisionen med flera utredningar.

De visioner, mål, strategier och åtgärdsförslag som växt fram i dialogen har också successivt stämts av med berörda myndigheter. Till vart och ett av dialogprojekten har vi haft en myndighetsgrupp

knuten. Dialogerna har på så sätt kunnat tillföras kunskaper och synpunkter från den breda expertis som dessa myndigheter representerar.

Parallellt med dialogen med enskilda företag har vi haft regelbundna kontakter med berörda branschorganisationer. Vi har också haft kontakter i forskarvärlden.

1.4 Rapportens uppläggning

I kapitel 2 redovisas vissa utgångspunkter för arbetet med hållbar utveckling i näringslivet och för genomförandet av Miljövärdsberedningens uppdrag. Avsnitt 2.1 behandlar begreppet hållbar utveckling, miljöproblemen och de övergripande miljömålen. Arbetet i andra närliggande kommittéer beskrivs kort i avsnitt 2.2 och i avsnitt 2.3 finns en översiktlig beskrivning av näringslivet och dess utveckling.

I kapitel 3 redogör vi för metodval, genomförande och resultat av de två dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel.

Kapitel 4 behandlar näringslivets arbete med hållbar utveckling mer generellt liksom frågan om vilka strategier och styrmedel staten bör utveckla för att näringslivet ska bli ekologiskt hållbart. Kapitlet inleds i avsnitt 4.1 med en analys av några av miljöpolitikens dilemman. Avsnitt 4.2 behandlar drivkrafter och hinder för hållbar utveckling i näringslivet. Statens roll och möjligheter att påverka företagen fokuseras i avsnitt 4.3. Dialog och frivilliga överenskommelser som metod för att påverka näringslivet diskuteras särskilt i avsnitt 4.4 och i avsnitt 4.5 lämnar vi förslag om hur fortsatta dialoger kan organiseras. Det sista avsnittet 4.6 handlar om strategier för ett hållbart näringsliv. Kapitel 5 behandlar konsekvenser av beredningens förslag.

Resultatet av de två dialogprocesserna redovisas mer utförligt i två särtryckta rapporter vilka också utgör bilagor till detta betänkande. Rapporternas titlar är *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden* respektive *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden*. Till var och en av de två särtryckta rapporterna finns en sammanfattande broschyr.

Beredningen har också gjort en särskild genomgång av förutsättningarna för små- och medelstora företag, vilken rapporteras i bilaga 4. Olika system för indikatorer redovisas i bilaga 5 och en genomgång av vissa andra framtidsstudier finns i bilaga 6.

2 Utgångspunkter

2.1 Samhället står inför stora miljöutmaningar

2.1.1 Hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling innefattar ekologisk, ekonomisk och social utveckling. Bruntlandkommissionen definierade det i slutet av 1980-talet som att dagens generation kan tillgodose sina behov utan att äventyra för kommande generationer att tillgodose sina. Vid Riokonferensen 1992 enades FN:s medlemsländer om Agenda 21, ett handlingsprogram som betonar samspelet mellan de sociala, ekonomiska och ekologiska dimensionerna i utvecklingen.

Begreppet hållbar utveckling innebär, enligt Bruntlandskommissionen, gränser eller begränsningar – inte absoluta gränser utan gränser som sätts av dagens teknologi och samhällsorganisation, av naturresurser och av biosfärens förmåga att tåla effekterna av människans olika verksamheter.

Hållbar utveckling är inte ett statiskt tillstånd som kan kopplas till ett specifikt tillfälle, en lösning eller ett vägval, utan det är en dynamisk process. Forskningsrådsnämnden skriver i rapporten *Forskning för hållbar utveckling*:

En hållbar utveckling är inte något som är en gång för alla fixerat. Det är i stället en dynamisk process som kräver betydande ödmjukhet gentemot komplexiteten i utmaningen och fortlöpande aktiv bearbetning.

Under de senaste 50 åren har människan dramatiskt ökat efterfrågan på resurser från biosfären, t.ex. livsmedel och skogsprodukter. Uttagen av metaller och andra material från jordskorpan har också stigit markant. I takt med detta har miljön fått ta emot allt större mängder restprodukter. Detta sker i en sådan omfattning att

vi nu hotar att förändra och begränsa livsförutsättningarna för människor och andra livsformer. Kollaps av ekosystem innebär en förlust av livsrum, inte bara för djur och växter, utan också för människan.

Vi är alla beroende av luft, vatten och naturresurser för vår överlevnad. Utan de tillgångar som ekosystemen ställer till förfogande skulle jorden sakna möjligheter till liv. Det finns därför forskare och miljödebattörer som anser att den ekologiska dimensionen bör vara överordnad och att den sätter de ramar som den sociala och ekonomiska dimensionen måste anpassa sig till. Men det finns också debattörer som menar att ekonomiskt och ekologiskt kapital är utbytbar. Utvecklingen betraktas som hållbar om den ekonomiska värdetillväxten överskrider det beräknade värdet av naturförlusterna.

Miljövårdsberedningen menar att det finns förhållanden i ekosystemen som är avgörande för människans överlevnad, t.ex. ett skyddande ozonskikt. Det finns också många värden som är unika och som måste bevaras för framtida generationer. Samtidigt har det visat sig att människan genom att effektivisera och genom att utveckla ny teknik och nya system kan hitta sätt att få ut mer välfärd ur givna naturresurser utan att äventyra de ekosystem vi är beroende av eller minska naturkapitalet.

Miljövårdsberedningen anser att vi bör ha respekt för att den ekologiska dimensionen inte är helt känd för oss och att vi aldrig kommer att veta allt om vilka effekter vårt agerande får på ekosystemen. Det är därför angeläget att tillämpa försiktighetsprincipen.

I propositionen *Svenska miljömål* (prop. 1997/98:145, 1998/99:MJU06, rskr. 1998/99:183) konstaterar regeringen att de tre dimensionerna – den ekologiska, sociala och ekonomiska – är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling. En hållbar samhällsutveckling är en utmaning för hela det svenska samhället, och kräver långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden.

2.1.2 Svenska miljömål

Sedan 1997 har regeringen i flera regeringsförklaringar och propositioner uttalat att de stora miljöproblemen ska vara lösta inom en generation. I den senaste regeringsförklaringen från den 19 september 2000 uttryckte regeringen det som att "De stora miljöhoten ska vara lösta inom en generation."

I propositionen *Svenska miljömål* anges att exempel på miljöproblem som måste lösas i ett 25-årsperspektiv är försurningen, hoten mot Östersjöns ekosystem, de storskaliga landskapsförändringarnas effekter för kulturmiljövården och på den biologiska mångfalden, effekterna i miljön av ämnen med giftverkan samt miljörelaterade hälsofrågor. Målet att lösa de stora miljöfrågorna inom en generation innebär, enligt propositionen, en stor utmaning för både samhälle och näringsliv.

I propositionen *Svenska miljömål* görs vidare bedömningen att det övergripande målet, att lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, ställer krav på bl.a. en bättre systematik av den uppsättning av mål som ska styra miljöarbetet. Regering och riksdag har beslutat om femton svenska miljömål (prop. 1997/98:145, 1998/99: MJU06, rskr. 1998/99:183). I figur 2.1 anges vilka dessa är.

Figur 2.1. Miljökvalitetsmålen

Begränsad klimatpåverkan
Frisk luft
Bara naturlig försurning
Ingen övergödning
Giftfri miljö
Skyddande ozonskikt
Säker strålmiljö
Grundvatten av god kvalitet
Levande sjöar och vattendrag
Myllrande våtmarker
Hav i balans samt levande kust och skärgård
Levande skogar
Ett rikt odlingslandskap
Storslagen fjällmiljö
God bebyggd miljö

2.1.3 Miljöutmaningar

I Sverige har många miljöpåverkande utsläpp, särskilt punktutsläpp, minskat de senaste 30 åren. Gemensamt för dessa utsläpp är att det har utvecklats en samsyn om åtgärdsbehov och åtgärder vilket resulterat i lagstiftning och internationella avtal. Dessutom har det funnits teknik för att minska utsläppen som inte nämnvärt påverkat samhällsutvecklingen i stort och därför relativt lätt har kunnat accepteras. Även om utsläppen har minskat så kommer det att ta lång tid för marken, vattnet och atmosfären att helt återhämta sig.

Trots gott resultat av miljöarbetet, framför allt avseende punktutsläppen, återstår många miljöproblem. Det framgår t.ex. av de rapporter som presenterats av European Environmental Agency (EEA). Miljöproblem som i dag är i fokus är ofta svårare att åtgärda. Utsläpp av växthusgaser, övergödning, utarmning av den biologiska mångfalden och fortsatt stor spridning av skadliga kemikalier är alla av karaktären att sambanden mellan orsak och verkan är oklara eller ofullständigt kända för dem som står för utsläppen.

Vetenskapliga och systematiskt baserade studier i många länder visar att dagens trender kommer att leda till försämrad miljö och livskvalitet i framtiden om inte åtgärder sätts in.

Resurseffektivitetsutredningen har i sitt betänkande *Effektiv användning av naturresurser* (SOU 2001:2) beräknat hur användningen av energi och råvaror kan komma att utvecklas fram till 2030 med oförändrad miljöpolitik. Enligt beräkningarna ökar den totala energianvändningen med 35 procent och råvaruanvändningen med mellan 20 och 40 procent. Samtidigt ökar, enligt kalkylen, BNP med 80 procent. En väsentlig effektivisering kan alltså förväntas, men den äts upp av volymökningar och slutresultatet blir, enligt beräkningarna, att resursförbrukningen totalt sett ökar. Utsläppen av koldioxid beräknas öka med drygt 45 procent och utsläppen av kväveoxider med knappt 30 procent mellan åren 1998 och 2030.

Det förtjänar att påpekas att kalkylerna handlar om råvaruförbrukning och utsläpp i Sverige. I dag sker 80 procent av den årliga användningen av jordens resurser i Sverige och andra industriländer, vilka endast har 15 procent av jordens befolkning. Ökad levnadsstandard i fattiga länder och en totalt sett ökande

befolkningsmängd kommer att leda till att utsläppen globalt ökar mer drastiskt.

Detta ska ställas i relation till de bedömningar som gjorts av t.ex. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Panelens slutsatser är att utsläppen av koldioxid behöver minska globalt med 60 procent för att stabilisera utsläppen på motsvarande 1985 års nivå (ca 18 miljarder ton koldioxid per år). I Klimatkommitténs betänkande *Förslag till svensk klimatstrategi* (SOU 2000:23) bedöms att utsläppen av växthusgaser behöver minska med 50 procent i Sverige till år 2050.

Eftersom miljöbelastningen beror på många diffusa utsläpp och därmed har blivit en fråga för alla är det svårare för staten att enbart reglera fram lösningar som sedan kan leda till en ekologiskt hållbar utveckling. Den arena som miljöpolitiken verkar på har breddats till många olika sektorer och antalet involverade aktörer har ökat. Källorna till dagens miljöbelastning finns i de flesta av samhällets sektorer. Alla aktörer har ett ansvar, men vi anser att näringslivet har en nyckelroll. Med de diffusa globala miljöutmaningar vi står inför kommer det inte enbart att räcka med successiva förbättringar för att klara miljöproblemen, utan det kommer även att behövas stora förändringar både på samhällsnivå och i de enskilda företagen.

2.2 Andra utredningar

Miljömålskommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för att de nationella miljökvalitetsmålen ska kunna nås inom en generation. Klimatkommittén har ett förslag till svensk klimatstrategi och Kemikalieutredningen har lämnat förslag till nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken.

Nedan presenteras kortfattat dessa utredningar och även ett antal andra utredningar och delegationer som har beröringspunkter med Miljövårdsberedningens näringslivsprojekt. Beskrivningen har fokus på utredningarnas bedömningar av näringslivets roll för en hållbar utveckling.

2.2.1 Miljömålskommittén

I Miljömålskommitténs (MMK) slutbetänkande *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52) konstateras att flera av våra miljöproblem har gemensamma orsaker: utsläpp från transporter och energianvändningen inom samhällets alla sektorer, flöden av material och varor vars effekter på miljö och hälsa i många fall är okända samt icke-hållbart nyttjande av mark, vatten och den bebyggda miljön. Det krävs därför, enligt MMK, samordnade och gemensamma åtgärder för att miljömålsarbetet ska ge resultat. En åtgärd kan, enligt MMK, bidra till att flera mål uppnås och ett styrmedel kan sporra till att många olika åtgärder vidtas inom flera samhällssektorer.

För Miljövårdsberedningens näringslivsprojekt har de flesta av Miljömålskommitténs förslag relevans. För näringslivet i stort gäller det, enligt MMK, att ställa om till effektiv energianvändning, minskat behov av transporter och resor, avfallshantering anpassad till kretsloppet och en minimering av utsläpp av gifter och miljöförstörande ämnen. Vidare behöver de varor som produceras och säljs vara giftfria och resurssnåla i ett livscykelerspektiv.

MMK har särskilt fokuserat på energiproduktion, byggande, areella näringar, industri och handel. Inom livsmedelsindustrin är transporterna mycket omfattande och kräver nya lösningar. Inom handel och andra tjänsteföretag krävs det effektivisering av både energianvändning t.ex. ventilation, värme och belysning och av transporter. Material måste kretsloppsanpassas.

MMK anser att en av de viktigaste insatserna för byggsektorn blir att effektivisera energianvändningen i både gamla och nya hus.

För byggherrarnas del innebär det bland annat en mer noggrann kvalitetssäkring. Vidare krävs en förbättrad avgasrening på de arbetsmaskiner som används i byggprocessen. För fastighetsägarnas del kan det innebära utbildning av personal för drift och underhåll samt investeringar i nya värmesystem och radonsanering.

För att nå målen krävs, enligt MMK, en effektiv tillämpning av miljöbalken, forskning och utbildning, dialog och samråd mellan stat och näringsliv samt fortsatta frivilliga åtgärder som miljöledning och miljömärkning.

2.2.2 Klimatkommittén

Klimatkommittén avlämnade sitt betänkande *Förslag till svensk klimatstrategi* (SOU 2000:23) våren 2000. Förslaget till svensk klimatstrategi omfattar mål och ett handlingsprogram för att nå målen.

Klimatkommittén föreslår som mål på lång sikt (år 2050) att utsläppen av växthusgaser ska minska med ca 50 procent jämfört med utsläppen 1990. För perioden 2008–2012, mål på kort sikt, bör utsläppen av växthusgaser ha minskat med två procent jämfört med 1990. År 2005 ska utsläppen av växthusgaser, räknat som koldioxid-ekvivalenter, vara oförändrade jämfört med 1990 års nivåer.

Klimatkommittén har föreslagit ett flertal åtgärder som skulle minska klimatpåverkan från de stora sektorerna. Transportsektorn svarar för 40 procent av koldioxidutsläppen. För att minska de ökande utsläppen bör förbrukningen av fossila bränslen minskas bland annat genom att bränslesnåla fordon utvecklas. Byggföretagen måste skapa energisnåla hus och förbättra de gamla. I industrin behövs kunskap om verksamhetens och produkters miljöpåverkan.

Klimatkommittén föreslår på sikt en höjning av koldioxidskatten. Andra styrmedel som kommittén föreslår är information och generella ekonomiska styrmedel. Ett flertal olika styrmedel måste enligt klimatkommittén användas inom klimatpolitiken för att uppnå målen. Kommittén anser att miljööverenskommelser mellan staten och näringslivet på längre sikt kan utvecklas till ett användbart medel för att nå miljökvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan". Dessa bör bli speciellt aktuella i företag som har kommit långt i sitt miljöarbete och har hög motivation att ytterligare driva på utvecklingen. Frivilliga överenskommelser kan bidra till ökad samsyn mellan myndigheter och näringsliv om miljöproblem

samt om behovet av åtgärder. Miljööverenskommelser bör inte ses som ett ensamt instrument utan bör komplettera andra styrmedel.

Klimatkommittén uttrycker tveksamhet till frivilliga överenskommelsers potential att verkligen få fram betydelsefulla resultat. "Frivillighet" kan i vissa fall resultera i att mål inte sätts speciellt högt. För att komma fram till kraftfulla överenskommelser krävs enligt kommittén oftast någon typ av sanktioner, vilket förvandlar den frivilliga överenskommelsen till en reglering.

2.2.3 Kemikalieutredningen

Kemikalieutredningen avlämnade sitt betänkande *Varor utan faror – Genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken* (SOU 2000:53) våren 2000. Utredningen hade i uppdrag att föreslå hur de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken ska genomföras. I uppdraget ingick bl.a. att definiera ämnen som bör omfattas av de nya riktlinjerna samt lämna förslag till ytterligare åtgärder och styrmedel som behövs för att kunna genomföra de nya riktlinjerna samt att analysera förslagets ekonomiska och andra konsekvenser.

År 2007 vill kemikalieutredningen att varor med kemiska ämnen som kan orsaka cancer, påverka arvsmassan eller störa fortplantningsförmågan ska förbjudas. Utredningen pekar på dagens brist på kunskap om kemiska ämnen. Kemikalieutredningen föreslår att alla ämnen som används – oavsett om de är nya eller redan existerande – ska omfattas av samma krav på uppgifter om ämnets hälso- och miljöegenskaper. Utredningen föreslår att ämnen, för vilka sådan kunskap saknas, inte ska få släppas ut på marknaden efter vissa årtal. Utredningen föreslår att tillverkare och importörer senast vid utgången av år 2005 ska ha tagit fram kunskap om inneboende hälso- och miljöegenskaper som motsvarar de krav som EU ställer på nya ämnen. För medelvolymsämnen (10 ton/år–1000 ton/år) ska sådana data finnas senast vid utgången av år 2009 och för övriga ämnen senast vid utgången av år 2010.

Kemikalieutredningen föreslår också konkreta utfasningskriterier för långlivade (persistenta) och bioackumulerande ämnen samt för ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande. Enligt regeringens riktlinjer ska dessutom kvicksilver, kadmium och bly avvecklas.

Kemikalieutredningen förordar en användning av både mjuka och hårda styrmedel samt åtgärder såväl nationellt som internatio-

nellt för att nå framgång med de uppsatta målen. Bland flera förslag nämns dialog mellan stat och näringsliv. Utredningen föreslår t.ex. att regeringen bör ge Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att föra en dialog med ett antal kemikalieanvändande branscher kring hur verksamhetsanpassad information om hälso- och miljöfarliga kemikalier kan tas fram och spridas. Utredningen föreslår också att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra branschvisa genomgångar för att se vilka branscher som i dag använder ämnen som omfattas av regeringens nya riktlinjer inom kemikaliekontrollen. I detta sammanhang anges att möjligheter att få fram frivilliga åtaganden för att fasa ut de aktuella ämnena bör beaktas. Utredningen föreslår dessutom att regeringen bör utreda ett system för hälso- och miljöinformation av varor, som innefattar information om kemikalieinnehåll. Skälet är att det ska vara möjligt att veta i vilka varor hälso- och miljöfarliga ämnen förekommer.

2.2.4 Fler utredningar och delegationer

Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat (M 2000:02) har i uppgift att ytterligare förankra, samordna och utveckla arbetet med Sveriges åtaganden inom Agenda 21 och Habitatagendan. Kommitténs huvudsakliga uppgifter är bl.a. att

lämna underlag till regeringen för redovisning av Habitatagendans genomförande i anslutning till generalförsamlingens extra möte 2001,

lämna underlag till regeringens nationalrapport om Agenda 21-arbetet i Sverige, inför generalförsamlingens uppföljning år 2002 av 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling,

biträda regeringen vid framtagandet av den nationella strategin för hållbar utveckling, som ska lämnas till FN år 2002,

ta del av arbetet med att integrera miljöhänsyn i biståndsverksamheten, samt

följa och stimulera det fortsatta Habitat- och Agenda 21-arbetet bl.a. genom att samarbeta med berörda myndigheter, kommuner, ideella organisationer och med näringslivet.

Ett av de prioriterade områdena är näringslivets roll i arbetet för hållbar utveckling. Kommitténs inriktning är att belysa hur samarbetet mellan företag och offentlig sektor har växt fram och utvecklats under de senaste åren inom områden med berörings-

punkt till Agenda 21 och Habitat. Kommittén avser bl.a. belysa möjligheterna till partnerskap mellan olika aktörer, arbetet med att utveckla och fördjupa olika uppförandekoder inom näringslivet och företagets roll i den svenska biståndspolitik.

Skogen och skogsindustrin lyfts av kommittén fram som en enskild sektor som kan vara intressant att belysa genom dess koppling till det internationella samarbetet under och efter Rio-konferensen år 1992. Inom skogssektorn har också olika aktörer ställt upp en mängd krav, som industrin svarat på genom att utveckla nya metoder och system.

Miljöteknikdelegationen som startades år 1996 och avslutade sitt arbete i slutet av år 2000 har haft som huvudmål att

stimulera kommersialiseringen, marknadsintroduktionen och försäljningen av produkter, processer och system som minskar allvarliga miljöproblem, samt stödja svenska företag som verkar på den inhemska marknaden och/eller exportmarknaden och som tillverkar eller använder miljöanpassad teknik.

Miljöteknikdelegationen har använt sig av en rad olika arbetsmetoder och angreppssätt i syfte att främja utvecklingen och användningen av miljöanpassade produkter och processer. De har prövat verktyg och stöttat projekt som stimulerar kommersialiseringssfasen eller ökar användningen av miljöanpassade produkter/system. I den rollen har de fungerat som mäklare som fångar upp och kommunicerar behov och efterfrågan å ena sidan och utbud och utvecklingsmöjligheter å andra sidan.

Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling – EKU – (M1998:01) tillsattes av regeringen 1998 med uppdrag att driva på en ekologiskt hållbar upphandling inom stat, kommun och lands-ting. Delegationen ska i samarbete med ett antal arbetsgrupper ta fram ett för hela den offentliga sektorn gemensamt internetbaserat verktyg/manual, analysera behovet av policy, informera och utbilda, analysera internationella överenskommelser och lagstiftning samt inrikta arbetet på strategiskt viktiga varor och tjänster där nyttan av att ställa krav på hållbarhet är som störst. Delegationen arbetar med arbetsgrupper som består av representanter från både näringsliv och stat.

Byggkostnadsdelegationen tillsattes år 1996 och presenterade sitt betänkande *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44) våren 2000. Deras uppdrag var att i samverkan med byggsektorns aktörer

aktivt arbeta för långsiktigt sänkta produktions- och förvaltningskostnader för bostäder vilket därmed bör ge lägre boendekostnader. I visionen för en framtida byggsektor nämns bland annat miljöaspekter i byggandet. Vad gäller andra styrmedel än kvalitetskrav vid offentlig upphandling nämns bland annat dialog och frivilliga överenskommelser. I de rekommendationer som ges till regeringen säger man emellertid att arbetet med miljökrav på byggområdet måste organiseras på ett sådant sätt att de etablerade företagen inte ska kunna begränsa konkurrensen.

IT-kommissionen (K 1998:04) består av en grupp experter och sakkunniga som har i uppdrag att

- analysera hur IT påverkar samhället,
- främja en bred användning av IT, samt
- se till att information sprids till allmänheten.

Verksamheten är uppdelad i sex områden, infrastruktur, tillväxt, informationssäkerhet, juridik, demokrati och medborgarskap samt lärande, kunskap och kompetens.

Godstransportdelegationen (K1998:06) är en kommitté där både representanter från näringsliv och stat deltar. Kommittén har i uppdrag att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt förtydliga statens roll i detta system. Man har även i uppdrag att lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen. Den 1 juli 2001 ska en samlad gods-transportstrategi som bör omfatta såväl institutionella former och mekanismer som faktiska spelregler vara utarbetad. En förutsättning är att denna strategi även leder till förbättringar för transportköparna samt även i övrigt ligger i linje med transportpolitiska mål och andra övergripande samhällsmål, däri bland inbegripet hållbar utveckling.

Resurseffektivitetsutredningen tillsattes av regeringen år 1998 med uppdrag att göra en översyn av sambandet mellan tillväxt och miljö samt utreda behovet av åtgärder för en effektivare användning av naturresurser i syfte att uppnå en hållbar utveckling. De överlämnade sitt betänkande *Effektiv användning av naturresurser* (SOU 2001:2) till regeringen i januari 2001.

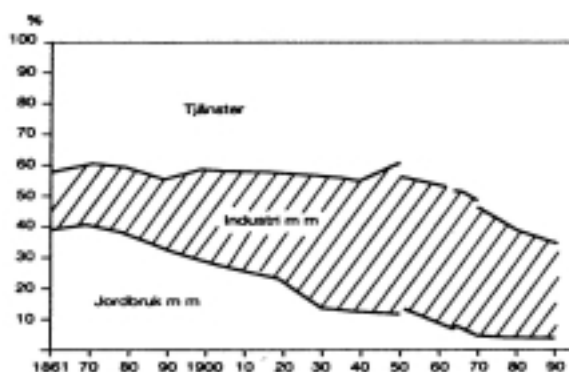
2.3 Utvecklingstendenser i näringslivet

Näringslivet genomgår en ständig strukturomvandling i varierande takt där verksamheter tillkommer och faller bort. Efterfrågan, konkurrens och omvärldsfaktorer som t.ex. förändring av lagar och andra styrmedel ger hela tiden företagen nya förutsättningar för att verka. Syftet med detta avsnitt är att ge en kortfattad översiktlig bakgrund till hur näringslivet utvecklats och förändrats under 1900-talet.

2.3.5 Näringslivets utveckling – en ständig omvandling

Sverige har sedan mitten av 1800-talet genomgått en omfattande förändring. I figur 2.2 nedan illustreras Sveriges förändrade näringsstruktur sedan mitten på 1800-talet. Då var jordbruket helt dominerande som näringsgren men har därefter minskat successivt för att nu endast stå för några få procent av BNP. Tjänsteproduktionens andel var fram till 1950-talet relativt konstant omkring 40 procent av BNP, men har därefter ökat. Industrins andel av BNP låg mellan 1950 och 1970 relativt stabilt på drygt 40 procent, därefter har andelen minskat.

Figur 2.2. BNP fördelat på ekonomins olika sektorer efter produktionsvärde (dvs. värdet av producerade varor och tjänster) 1861–1990 i löpande priser



Källa: Bo Sandelin, Den svenska ekonomin – en översikt av utvecklingen.

Industrin består av många olika näringar som har utvecklats på skilda sätt under efterkrigstiden. I tabell 2.1 nedan listas olika industribranscher efter tillväxttakt åren 1950–1970. Snabbast har järn-, stål och metallverk, kemisk industri samt verkstadsindustrin växt. Järn-, stål- och metallverk växte starkt fram till 1970-talet för att därefter möta en allt hårdare internationell konkurrens.

Den kemiska industrin har ökat väsentligt också efter 1970-talet främst genom en ökad användning av plaster inom allt fler områden och en kraftig tillväxt av läkemedelsindustrin. Inom verkstadsindustrin har vissa delbranscher som varvsindustrin i det närmaste helt upphört. Samtidigt har andra delar som elektronikindustrin kraftigt expanderat.

Textilindustrin har haft svårt att klara konkurrensen från låglöneländer och har därför i det närmaste raderats ut. Livsmedelsindustrin har varit en av de större industribranscherna men genom dess långsamma tillväxt, i relation till andra branscher, har dess andel av totala produktionen minskat. Byggnadsindustrins nedgång i början av 1990-talet är kopplad till den finansiella krisen på fastighetsmarknaden.

Tabell 2.1. Förädlingsvärden inom industrin 1950–1995

	Årlig procentuell volymökning			Förädlingsvärde
	1950–1970	1970–1990	1990–1995	1995 Miljarder kr löpande priser
Järn-, stål och metallverk	9	1	3	22
Kemisk industri	8	3	4	44
Verkstadsindustri	7	2	4	157
El-, gas, värme- och vattenverk	7	6	0	46
Gruvor	5	-1	0	5
Skogsindustri	4	1	1	80
Jord- och stenindustri	4	-1	-5	8
Byggnadsindustri	4	1	-4	60
Livsmedelsindustri	1	0	1	33
Textilindustri	1	-3	-1	6
Industrin i sin helhet	5,0	1,5	1,0	461

Källa: Bo Sandelin, Den svenska ekonomin – en översikt av utvecklingen.

I tabell 2.2 nedan visas näringslivets tjänsteproduktion fördelat på ett antal branscher för åren 1980–1995. Större delen av sjukvård

och utbildning ingår inte eftersom det är verksamheter som huvudsakligen är offentliga tjänster.

Tjänstesektorn i Sverige är liten jämfört med andra länder men kan förväntas öka. Allt fler företag lägger ut delar av sina verksamheter på entreprenad som t.ex. städning, ekonomifunktioner eller visst underhåll. Många företag hyr också t.ex. maskiner och fordon. Denna utveckling förklarar den tillväxt som uthyrnings- och företagsservicefirmor visar.

En annan tjänstesektor som ökat starkt är den finansiella sektorn. Detta har en förklaring i avregleringen av kreditmarknaden som inleddes under 1980-talet.

Tabell 2.2. Förädlingsvärden inom näringslivets tjänstesektor 1980–1995

	Årlig procentuell volymökning	Förädlingsvärde 1995 Miljarder kr, löpande priser
Uthyrnings- och företagsservicefirmor	4	102
Finansiella företag	4	82
Handel och reparationsverkstäder	2	159
Transport och kommunikationsföretag	2	97
Övriga tjänsteproducenter	2	40
Fastighetsföretag	1	198
Hotell och restauranger	1	22
Tjänstesektorn i sin helhet	2,3	700

Källa: Bo Sandelin, Den svenska ekonomin – en översikt av utvecklingen.

Sedan 1980-talet har internationaliseringen av ekonomin blivit allt tydligare. Den svenska utvecklingen har varit en del i den internationella trenden av ett ökat flöde av information, kapital och varor. Denna trend var mer påtaglig i Sverige än i många andra länder. Skälen för detta var bl.a. att regleringen av kapitalmarknaden hade drivits förhållandevis långt i Sverige. Ekonomihistorikern L. Schön lyfter i *En modern svensk ekonomisk historia* fram att Sverige har många stora företag där verksamheten blivit allt mindre nationellt baserad och istället allt mer transnationell. Dessa företag kom därmed att bli bärare av internationaliseringen.

2.3.6 Näringslivet i dag

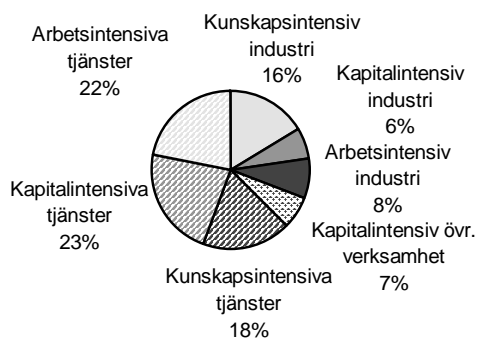
Näringsliv definieras enligt NUTEK på följande sätt:

Till näringsliv räknas företag med privatekonomiskt funktionssätt. Näringslivet kännetecknas av att produktionen utgörs av marknadsprodukter, dvs. varor och tjänster med en marknadsmässig prissättning, som avsätts på en marknad.

Verksamheten kan vara organiserad i enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag och stiftelser. Om verksamheten är privat, kommunal eller statlig har för definitionen ingen betydelse. Kommunala bostadsbolag och stiftelser tillhör således näringslivet liksom statliga och kommunala affärsverk.

NUTEK delar in näringslivet i tre sektorer – kunskaps-, kapital- eller arbetsintensiv verksamhet¹. Dessa tre sektorer är uppdelade i varu- eller tjänsteproducerande verksamhet. I figur 2.3 nedan visas näringslivets produktion fördelat på dessa områden för år 1997. Tjänstesektorn står för ca 65 procent av förädlingsvärdet och industrin för 30 procent. Kapitalintensiv övrig verksamhet är jord- och skogsbruk samt el-, gas, värme- och vattenverk. Dessa står för 7 procent av förädlingsvärdet.

Figur 2.3. Näringslivets produktion år 1997, andelar fördelat efter olika sektorer



Källa: NUTEK, Svenskt näringsliv och näringspolitik 1998.

¹ Indelningen är gjord i tre steg. Först har de kapitalintensiva branscherna identifierats. Dessa är branscher med en kapitalförslitning på mer än 25 procent av förädlingsvärdet per år. Därefter har de kunskapsintensiva branscherna identifierats. Dessa definieras som branscher med mer än 5 procent akademiker av andelen sysselsatta. De kvarvarande branscherna har klassats som arbetsintensiva. Dessa tre huvudgrupper har sedan delats in i tjänste- eller varuproducerande verksamhet efter SNI-kod. Källa: SCB och NUTEK.

Sverige är ett exportberoende land. År 1995 låg Sverige på 18:e plats i världen med en export motsvarande drygt 30 procent av BNP. Skogsindustri, el- och teleindustri, verkstadsindustri och bilindustrin står för den största exporten. Ca två tredjedelar av handeln sker med Europa.

I en internationell jämförelse satsar Sverige mycket på forskning och utveckling. År 1995 uppgick FoU-satsningarna till 3,6 procent av BNP, vilket är högst bland OECD-länderna. Större delen av forskning och utveckling är koncentrerad till industrin där tio företag svarar för mer än hälften av Sveriges samlade FoU-satsningar. Bland dessa företag märks bl.a. de större elektronik- och läkemedelsföretagen.

2.3.7 Framtidens näringsliv

I en underlagspromemoria från IVA, *Strategier för ett ekologiskt hållbart näringsliv*, framhålls att den allt snabbare teknikutvecklingen med kortare produktcykler, effektivare produktion och ökad specialisering troligen leder till nya företagsstrukturer med större flexibilitet och integrering av produkter och tjänster. Samtidigt som företagen kan förväntas specialisera sig mer så driver globaliseringen fler företag att gå samman eller köpa upp företag i samma bransch. Nätverksbildning och samverkan mellan olika företag och organisationer leder till allt mer branschglidning samt ett ökat beroende mellan branscher.

NUTEK har i rapporten *Svenskt näringsliv på rätt väg?* presenterat två scenarier för Sveriges framtida näringslivsstruktur fram till år 2010. Ett basscenario med en världsmarknadstillväxt på 5,5 procent per år samt ett snabbtillväxtscenario med en världsmarknadstillväxt på 6,5 procent per år. Slutsatserna utifrån dessa scenarier är:

De olika scenarierna över den framtida näringslivsstrukturen pekar på fortsatt utveckling mot kunskapsintensiv produktion av både varor och tjänster.

Sysselsättningen inom den arbetsintensiva industrin fortsätter att minska. Bland tjänstesektorerna är det främst de kunskapsintensiva tjänsterna (t.ex. undervisning och företagstjänster) som ökar sin andel av sysselsättningen, men även arbetsintensiva tjänster (t.ex. samfärdsel och handel/restaurang/hotell) ökar. I huvudscenariet ökar andelen som sysselsätts i

kunskapsintensiva sektorer från 35 procent år 1995 till 39 procent år 2010.

Sysselsättningen ökar mest i storstäderna och i regioner med ett stort utbud av privata tjänster. I flera av regionerna som domineras av industri förväntas en sysselsättningsminskning.

Efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning fortsätter att minska i hela Sverige. Efterfrågan ökar snabbast för högskoleutbildade tekniker och IT-utbildade. Totalt sett stiger andelen med långa högskoleutbildningar i näringslivet från omkring sju procent år 1995 till ungefär tolv procent år 2010. Ökningen sker främst i storstads- och universitetsregionerna.

3 Dialog med näringslivet – resultat och erfarenheter av två pilotprojekt

3.1 Val av dialogområden

3.1.1 Utgångspunkter och urvalskriterier

I direktivet till Miljövårdsberedningen (Dir. 1998:65) anges att beredningen ska medverka i arbetet med att ta fram strategier för utveckling av ett ekologiskt hållbart näringsliv. Denna medverkan ska ske genom att förbereda och initiera en dialog med delar av näringslivet om dess arbete med hållbar utveckling. I direktivet anges att dialogen ska omfatta både varu- och tjänsteproducerande företag för att olika delar av näringslivet ska vara representerade. Vidare sägs att respektive verksamhetsområde företrädesvis ska representeras av företag som är strategiska för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv eller företag som aktivt integrerat miljöfrågorna i sin företagspolicy. I dialogen med näringslivet ska både miljöförbättringar, resurseffektivisering och företagens utveckling på alltmer miljöanpassade marknader beaktas.

Begreppet hållbar utveckling omfattar såväl miljöaspekter som ekonomiska och sociala förhållanden. Vi har i dialogen med näringslivet valt att fokusera på miljöaspekterna, men menar samtidigt att de lösningar som tas fram också måste vara ekonomiskt rimliga och socialt attraktiva.

Beredningen beslutade att dialogen, för att vara meningsfull, bör begränsas till ett fåtal sektorer och företag. Att föra en dialog med hela näringslivet om konkreta åtgärder har vi bedömt som svårt rent praktiskt och med få framgångsmöjligheter.

I planen för arbetet, som Miljövårdsberedningen lämnade till regeringen i januari 1999, angavs ett antal tänkbara urvalskriterier för val av dialogområden. En viktig faktor är givetvis de olika branschernas miljöbelastning. Grunden för valet av områden behö-

ver dock inte enbart vara att hitta de delar av näringslivet som ger upphov till de största miljöproblemen.

Möjliga kriterier och skärningar kan också vara:

Dimension av ekologisk hållbarhet

effektiviseringspotential vad gäll material och energi, belastning på mark, vatten och ekosystem, miljöbelastning/utsläpp (ur LCA-perspektiv eller mer traditionellt och branschvis).

Skärningar av näringslivet

funktion ur behovssynpunkt, produktgrupper (bilar, elektronik osv.), branscher, förädlingskedjan (råvaruutvinnare, förädlingsled, slutprodukt-tillverkare osv.), tillväxtmöjligheter, exportmöjligheter, typ av företag (tjänster/varor; kunskaps/kapital/arbetsintensivt osv.).

Tids- och rumperspektiv

Sverige, storregional eller global utgångspunkt (miljöbelastning, potential på framtida marknader osv.), kort (1–5 år), medellångt (5–15 år) eller långt (15–50 år).

Andra indelningar

regional/geografisk indelning, strategiska företag: strategiskt ur miljöbelastningssynpunkt, exportmöjligheter, kan bli ett föredöme, stor tyngd i branschen, företag som har nya idéer, företag i fronten vad gäller teknikutveckling, företag som har arbetat intensivt med att integrera miljöarbetet i företagets verksamhet etc. områden eller sektorer med utvecklingspotential, stora kontra små företag, företag som ännu inte har påbörjat en omställning.

Miljövårdsberedningen beslutade att i val av dialogområden främst utgå från ett funktionsperspektiv. Grundläggande funktioner i samhället kan sägas vara:

äta/livsmedel,
bygga/bo,
kommunicera,
transportera sig,
koppla av/fritid/turism,
klä sig.

Det är sätten att tillgodose dessa behov/funktioner som måste förändras för att utvecklingen ska bli hållbar. Fördelen med att utgå från ett funktionsperspektiv är att det då är lättare att tänka i nya koncept och se lösningar som ligger utanför de i dag gängse.

Forskningsrådsnämnden (FRN) framhåller i rapporten *Forskning för hållbar utveckling – en nationell strategi* (Rapport 1998:21) att det finns en utomordentlig potential för ekoeffektivisering genom att utgå från de funktioner vi önskar utförda.

Vi anser att möjligheterna inför framtiden ligger i att hitta lösningar på våra behov som är mindre miljöbelastande än dagens.

Figur 3.1. Genom uttag av resurser tillgodoser vi våra behov. Det är i sätten att tillgodose dessa behov/funktioner som möjligheter finns att förändra utvecklingen i hållbar riktning

Källa: Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14.



Utöver de givna förutsättningarna i direktivet och funktionsperspektivet beslutade Miljövårdsberedningen att välja sektorer med olika karaktär för att genom olikheterna kunna dra ökad lärdom om hur dialog fungerar som arbetsform.

Beredningen beslutade också att dialogerna skulle utgå från ett globalt och långsiktigt (25–30 år) perspektiv.

3.1.2 Val av Framtida handel respektive Bygga/Bo

Efter en analys av olika näringars miljöpåverkan och miljöarbete ur ett funktionsperspektiv valde beredningen att inleda dialoger med företag från bygg- och fastighetssektorn, kallad Bygga/Bo, samt företag med kopplingar till dagligvarukedjan, kallad Framtida handel.

Framtida handel och Bygga/Bo skiljer sig åt på flera betydande sätt där dessa skillnader i sig ger förutsättningar för att öka kunskapen om dialog som verktyg i miljöpolitiken. Dialogprojektet Framtida handel omfattar företag från olika sektorer sammanförda för att ge möjlighet att på ett nytt sätt belysa för handeln viktiga framtidsfrågor. Framtida handel har som en viktig del fokuserat på att skapa förutsättningar för att från början minska miljöbelastningen i en framtida utveckling där nya strukturer kan förväntas växa fram, bl.a. genom en ökad elektronisk handel.

Bygga/Bo fokuserar på att göra miljöförbättringar i en befintlig sektor. Sektorn får också anses vara förhållandevis konservativ bl.a. till följd av tidigare detaljstyrning genom byggregler och subventioner. Den har heller inte i någon nämnvärd utsträckning varit utsatt för internationell konkurrens eller omvandlingstryck från kunderna.

Framtida handel

Livsmedelsindustrin påverkar miljön bland annat genom dess energianvändning, utsläppen till luft och vatten samt mängden organiskt avfall som produceras. Av livsmedelskedjans energiförbrukning används i storleksordningen 15–20 procent till transporter. Av hushållens disponibla inkomst används ca 15 procent till livsmedel.

Projektets fokus ligger på förändringar inom dagligvarukedjan vad gäller bl.a. utvecklingen av nya strukturer och distribution. Detta är områden som berör oss alla och som kan komma att genomgå stora förändringar under de närmaste 25 åren. I framtiden kan det komma att utvecklas nya strukturer, nya sätt att beställa och distribuera livsmedel och nya betydelsefulla aktörer.

Det finns en risk att dessa aktörer, exempelvis e-handelsföretag, bidrar till att miljöbelastningen ökar vid en uppbyggnad som inte inkluderar miljöhänsyn.

Beaktas miljöaspekten redan vid uppbyggnaden av de nya strukturerna bör den totala miljöbelastningen kunna minska jämfört med dagens situation. Miljömässiga effektiviseringar kan göras bl.a. genom samordning och väl utformade logistiklösningar. För livsmedelsbranschen är EU:s jordbrukspolitik den enskilt största påverkansfaktorn vilket projektet dock inte närmare berört eftersom fokus varit på distributionen av varor och inte på primärproduktionen.

Bygga/Bo

Hur vi bor och vilka lokaler vi arbetar i berör oss alla dagligen. Av cirka 45 000 olika byggprodukter blir det hus som används som bostäder och arbetsplatser.

Bygg- och fastighetssektorn står för en stor del av miljöbelastningen i samhället. Den svarar för ca 40 procent av energiförbrukningen, 50 procent av elanvändningen och 25 procent av avfallsproduktionen. Av samhällets transportarbete är ungefär 10 procent kopplat till byggandet. Bostäders och arbetsplatsers lokalisering har också betydelse för transportarbetet.

Bygg- och fastighetssektorn står för i storleksordningen en femtedel av näringslivets förädlingsvärde och ca 30 procent av hushållens disponibla inkomst går till boendet.

Potentialen för att göra miljöförbättringar är stor och sektorn har viss vana att arbeta med frivilliga åtaganden genom Byggsektorns kretsloppsrad. Rådet förde under åren 1994–1996 diskussioner med Kretsloppsdelegationen om utformningen av ett producentansvar som resulterade i ett frivilligt åtagande. Bygg- och fastighetssektorn är dessutom en sektor som är stor sett till förädlingsvärde och antal sysselsatta.

En fördel med att välja företag utifrån funktionen Bygga/Bo (vilket i vår dialog även har inkluderat lokaler) är att det är en sektor som verkar på hemmamarknaden med relativt litet inslag av internationell konkurrens, vilket underlättar att nå fram till överenskommelser. Samtidigt har t.ex. några svenska byggföretag expanderat mycket utomlands på senare år. Det finns därmed en

möjlighet att föra ut och vinna marknadsandelar genom kostnadseffektiva miljölösningar.

Andra diskuterade sektorer

Andra sektorer som övervägdes vid valet av dialog var bl.a. turistsektorn (besöksnäringen) inklusive tillverkare av fritidsutrustning, media, framtidens transporter och logistik samt den finansiella sektorn med banker och försäkringsbolag.

I framtiden kommer människors fritid troligen att öka vilket gör att vi kommer att spendera mer tid och pengar på fritidsaktiviteter. Detta leder troligtvis till högre energiförbrukning och större miljöpåverkan genom ökat resande och ökad konsumtion av ofta specialiserade fritidsartiklar.

Det är inte en oväsentlig del av hushållens disponibla inkomst som används till aktiviteter kopplade till fritiden. Hushållen använde 1996 motsvarande 17 procent av den disponibla inkomsten till fritid och kultur. Av denna andel så står resor och hotell för 4 procent. Turism är en del inom fritidsektorn och kulturområdet. Det är människors aktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för kortare tid än ett år som räknas in i själva begreppet turism.

Marknadsföringens och massmedias stora betydelse för den världsbild och de attityder som utvecklas i samhället diskuterades av beredningen och möjligheterna att med de utgångspunkterna föra en dialog med näringslivet övervägdes.

Transport/logistikföretag ingår i Framtida handelsdialogen. Transportområdet skulle också kunna utvecklas till ett eget dialogområde.

Banker och försäkringsbolag bidrar till utvecklingen inom bygg- och fastighetssektorn i betydande utsträckning genom de krav de kan ställa vid kreditgivning eller försäkringar. Företrädare för dessa har därför varit inbjudna att delta i Bygga/Bo-dialogen. Vi bedömer att det skulle kunna vara motiverat att också föra en särskild dialog med bank- och försäkringssektorn.

I kommande avsnitt beskriver vi den metod vi använt oss av i dialogerna samt hur dialogen som arbetsmetod fungerat. Vi redovisar också resultatet av dialogerna Framtida handel och Bygga/Bo.

3.2 Metod och upplägg för våra dialoger med näringslivet

Våra dialoger syftar till att ta fram strategier för hur de utvalda sektorerna inom näringslivet kan bidra till hållbar utveckling. Utgångspunkterna har varit ett tidsperspektiv på ca 25 år och en önskan om att utveckla en gemensam vision, strategier och åtgärder för en hållbar utveckling inom respektive sektor. Ett inledande arbete gjordes för att välja metod och då även andras arbeten studerades.

Syftet med detta avsnitt är att beskriva upplägget av dialogprocesserna. Eftersom båda dialogerna är upplagda på i stort sett samma sätt görs i texten ingen skillnad på delprojekten annat än inom de områden där skillnader finns i upplägget.

3.2.1 Metoder för framtidsstudier

Framtidsstudier kan bedrivas på flera olika sätt som alla har sina för- och nackdelar.

Prognoser och scenarier

Med prognoser för framtiden extrapolerar man trender framåt i tiden. Viktiga och stora framtida förändringar som är okända för oss i dag (t.ex. tekniksprång, miljöeffekter av ökad växthuseffekt, utrotning av vissa arter) ryms inte i modellen som därmed begränsas till att endast visa kända förändringar. Prognoser görs utifrån den kunskap man har i dag och utifrån denna kunskap skattas trender för framtiden. När stora komplexa system studeras på lång sikt är resultatet av prognoser mer tveksamt eftersom trender sällan är kontinuerliga, vilket gör att utfallet av en extrapolering av dagens situation långt fram i tiden blir osäker. Ett annat sätt att få underlag för framtidsbedömningar är att bygga scenarier. Ett scenario byggs upp genom kvalificerade svar på frågan "vad kan tänkas inträffa" eller "vad händer om...". Prognoser kan användas som ett underlag bl.a. när scenarier tas fram.

Framtidsbaserad strategiteknik

Metoden "backcasting" introducerades i början av 1980-talet som ett verktyg för att analysera framtida valmöjligheter. Vi har valt att kalla tekniken framtidsbaserad strategiteknik. Framtidsbaserad strategiteknik är en metod som kan sägas vara prognosens motsats (jfr. eng. backcasting respektive forecasting).

Tabell 3.1. En jämförelse mellan prognoser och framtidsbaserad strategiteknik

	Prognos	Framtidsbaserad strategiteknik
Synsätt	Beskriver sannolika framtider genom enstaka orsakssamband. Underlag för att fatta beslut	Beskriver möjliga, tänkbara helhetsbilder av framtiden Underlag för att förstå vad vi fattar beslut om
Perspektiv	Pekar på säkra samband, trolig framtid	Resonerar och accepterar osäkerheter för att nå en önskvärd framtid Belyser mänsklighetens valmöjligheter
Upplägg	Extrapolerar dagens trender	Tydliggör intressanta möjligheter, analyserar konsekvenser och förutsättningar för förverkligande
Metod, tekniker	Följer olika matematiska och ekonomiska modeller	Beskriver/belyser system och samband

Källa: Fritt översatt från K. Dreborg, *Essence of Backcasting*, 1996.

Med framtidsbaserad strategiteknik är det intressanta vad som behöver göras för att nå ett i framtiden önskat tillstånd. Metoden handlar mer om att upptäcka nya idéer och bygga upp visioner. En vision är en beskrivning av en önskad framtid. Framtidsbaserad strategiteknik är därför en metod som med fördel kan användas i dialog med olika intressegrupper om framtida mål och vilka åtgärder som är nödvändiga för att nå dit.

Metoden innebär att man börjar med att ta fram en eller flera framtidsbilder, som i det här fallet innebär att en bild av det hållbara samhället definieras. Fokus blir med denna metod på de problem som måste övervinnas för att nå det önskade – visionen –

istället för som vid prognoser på utveckling av trender byggda på dagens kunskap.

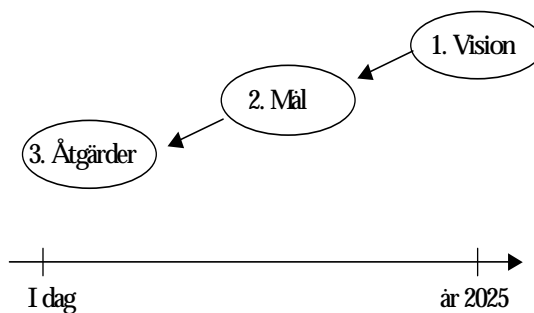
Val av arbetsmodell

De av riksdagen beslutade 15 miljökvalitetsmålen ger en bild av den önskade kvaliteten på miljön inom en generation och anger därmed den ambitionsnivå som alla aktörer bör sträva efter. Hur dessa mål ska nås och följas upp har förtydligats av de förslag till etapp- och delmål som tagits fram i miljömålsarbetet. Att resultatet ska bidra till att nå dessa miljömål har varit en utgångspunkt i upplägget av vårt arbete.

Med tanke på syftet och det långa tidsperspektiv som varit utgångspunkt för dialogprojektet bedömde vi det som mindre lämpligt att arbeta med prognoser annat än som inspel till diskussioner om visionen. Dialogen skulle skapa en uppfattning om framtiden som fångade in de miljöpolitiska mål som riksdagen beslutat om. Den skulle också inriktas mot att diskutera en önskvärd och hållbar framtid och ta fram en vision som samtliga deltagare kunde stå bakom. Därför valdes framtidsbaserad strategiteknik som metod.

Det upplägg vi har valt går ut på att först definiera ett önskat tillstånd i framtiden och utifrån detta ta fram en strategi för att driva arbetet i riktning mot den önskade framtidsbilden.

Figur 3.2. Vald arbetsmodell utifrån framtidsbaserad strategiteknik



Deltagarna i respektive dialog fick tillsammans ta fram egna visioner. Ett alternativ hade varit att använda befintliga framtidsstudier, t.ex. Naturvårdsverkets studie 2021, Ingenjörsvetenskapsakademiens projekt Teknisk framsyn eller de scenarier som tagits fram av World Business Council for Sustainable Development. Om vi arbetat med andras visioner som utgångspunkt hade deltagarna i våra dialoger haft svårare att göra dessa bilder till sina egna. Andras metoder och framtidsstudier jämförs kort med våra visioner i bilaga 6.

3.2.2 Deltagare i dialoggrupperna

Innan dialogerna startade ägnades viktig tid till att söka upp lämpliga företag och kommuner och få ihop bra grupper till dialogerna.

För att skapa möjligheter till gränsöverskridande lösningar, har de deltagande företagen valts utifrån en bred definition av vilka som ingår i de olika sektorerna. Som dialogdeltagare inbjöds aktörer som bedömdes som strategiska och beredda att äta sig åt vidta åtgärder. Innan dialogerna startade besöktes samtliga deltagare för en personlig genomgång av projektets syfte och upplägg. Ett deltagande har förutsatt ett arbete på minst två arbetsveckor. Ingen ersättning har betalats ut för nedlagd tid eller resor.

Miljöorganisationer och konsumentorganisationer inbjöds att delta som "fria tänkare" under den fas i dialogen då vi tog fram visionerna, men de hade inte möjlighet att delta. De flesta företag som tillfrågades om att delta tackade ja. Motiv som företagen uppgett för att delta har bl. a. varit påverkansmöjligheter, nätverkskapande och att projektet ligger i linje med företagets idéer och egna miljöarbete.

För att få högsta möjliga förankring av arbetet ansåg vi det önskvärt med deltagande från företagsledningen eller någon med nära anknytning till denna. I Bygga/Bo-dialogen har företagen i de flesta fall representerats av verkställande direktören eller annan person från den strategiska ledningen. I dialogen Framtida handel har fler miljöchefer eller miljöansvariga ingått. Andra deltagare var affärs- och verksamhetsutvecklare i företagen.

Arbetet har hela tiden bedrivits med stor öppenhet, bl.a. genom att material om projektet funnits tillgängligt via Miljövårdsberedningens hemsida och att alla företag som önskat vara med har fått delta. Merparten av företagen kom dock med på Miljövårdsberedningens initiativ. Från början deltog 39 företag och tre

kommuner i de två dialogerna. Av dessa lämnade sammanlagt tre företag dialogerna i olika skeden. Skälen för att lämna var olika, främst angavs tidsbrist.

Vi har valt företag som är strategiska inom respektive dialogs område. Detta kan innebära att företaget är en av huvudaktörerna inom området eller att det på annat sätt är strategiskt för att hitta hållbara lösningar. Kommuner har en koppling till byggsektorn genom både sin planeringsroll och sin roll som stora byggherrar och förvaltare. I Framtida handel är det en stor spridning vad gäller företagens storlek. Allt ifrån ganska små relativt nystartade e-handelsföretag till stora dagligvaruhandelskedjor och transportörer. De minsta företagen som deltagit i Bygga/Bo dialogen har några hundra anställda. Trots stora ansträngningar har vi inte lyckats få med fler mindre företag i dialogerna. Orsaken är framför allt att små- och medelstora företag uppger att de inte har möjlighet att avsätta personer eller tid på projekt som de upplever ligger utanför företagets kärnverksamhet.

Med de myndighetsgrupper som varit knutna till respektive dialog har vision, mål och strategi stämts av kontinuerligt. I princip hölls ett myndighetsmöte före varje arbetsgruppsmöte i dialoggrupperna. Vi har i dessa kontakter fått värdefulla synpunkter som i hög grad bidragit till slutresultatet.

Bygga/Bo-dialogens deltagare

Bygga/Bo har arbetat med 23 deltagare från tjugo företag och tre kommuner. De deltagande företagen var byggföretag, byggherrar, fastighetsförvaltare, byggmaterialindustrin, arkitekter och tekniska konsulter, Bomässan Bo01, installatörer, IT- och teleföretag, energibolag samt bank- och försäkringsbolag. Dessutom har tre kommuner av olika storlek deltagit.

I den bilagda särtryckta rapporten *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden* från Bygga/Bo-dialogen listas deltagande företag, kommuner och samtliga personer som deltagit inklusive inte företagsanknutna deltagare.

Tabell 3.2. Deltagande företag i dialogen Bygga/Bo

Bygga/Bo	Deltagande företag och kommuner
Byggindustri	Asplunds Bygg AB LB-Hus AB NCC AB Skanska Sverige AB
Byggherrar	Bo01 Framtidsstaden HSB Sverige AB Riksbyggen SBC
Fastighetsförvaltare	AP-fastigheter AB Svenska Bostäder AB Vasakronan AB
Byggmaterialindustri	AB Electrolux Wirsbo Bruks AB
Arkitekter och konsulter	Bengt Dahlgren AB White arkitekter AB
Energibolag	Vattenfall AB
IT sektorn	Ericsson Sverige AB Telia AB
Finansiella sektorn	Folksam FöreningsSparbanken
Kommuner	Hofors kommun Kalmar kommun Malmö stad

För att få bästa möjliga uppslutning från bygg- och fastighetssektorn i processen valde vi att söka en projektordförande med stort förtroende i sektorn. För Bygga/Bo har Bernt Johansson varit ordförande. Han är bl.a. ordförande för Ingenjörsvetenskapsakademiens avd. III (byggteknik), för Byggsektorns kretsloppsråd och har ägnat sitt yrkesliv åt bygg- och fastighetsfrågor.

Dialoggruppen bestod under första fasen, då visionen togs fram, förutom av företagen och kommunerna också av tio, från sektorn fristående, aktörer. Dessa i detta sammanhang "fria tänkare" deltog för att få in andra perspektiv. De hade yrkesroller med liten beröring till byggsektorn, bl.a. deltog en religionsfilosof, en sociolog, en Art Director från reklambyrå, en teknikhistoriker, en

konstnär och en företrädare för en miljö- och ungdomsorganisation. Dessa personer deltog aktivt i arbetet med att ta fram visionen. Syftet med att ta med också dessa i visionsarbetet var att stimulera sektorns företrädare till att tänka brett och i nya banor. När vi bjöd in fria tänkare försökte vi att få in fler kvinnor eftersom större delen av företagen i dialogen representeras av män.

I Bygga/Bo genomfördes också på förslag från dialoggruppen en ungdomsdialog med företrädare från företagen som var yngre än 30 år. Syftet med denna övning, som genomfördes med framtidsbaserad strategiteknik under 1½ dag, var att försöka få fram mer "högtflygande" tankar för att spetsa visionen ytterligare. Ungdomsdialogen upplevdes av deltagarna som mycket positiv, men resultatet av den låg mycket nära den vision som redan tidigare tagits fram i Bygga/Bo.

För att få en större tyngd åt sektorns kärna, dvs. byggherrar och fastighetsföretag, i arbetet med att ta fram en strategi deltog i den andra fasen ytterligare tio bygg- och fastighetsföretag i dialogen. Två kommuner tillkom också; Hofors med glesbygdsperspektiv och en framsynt stadsplanering och Kalmar som ligger långt fram med aktivt arbete med hållbar utveckling i stadsplaneringen. Malmö deltog från första början som storstad med expansiva områden.

I myndighetsgruppen för Bygga/Bo har följande ingått; Boverket, Bygghälsomyndigheten, Energimyndigheten, Folkhälsoinstitutet, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen.

Framtida handelsdialogens deltagare

I dialogen Framtida handel har representanter från sexton företag deltagit. I den bilagda rapporten *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden* där arbetet och resultatet från dialogprojektet Framtida handel redovisas listas deltagande företag, kommuner och samtliga personer som deltagit inklusive icke företagsanknutna deltagare.

Tabell 3.3. Deltagande företag i dialogen Framtida handel

Framtida handel	Deltagande företag
Dagligvaruhandeln	Axfood i Sverige AB
	ICA Handlarnas AB
	Kooperativa förbundet
	Out-net AB
Livsmedelsindustrin	Arla Foods
	Procordia Food AB
	SIA Glass AB
IT-företag	Cross Internet
	Posten Sverige AB
	Tankebolaget AB
	Telia AB
Transport och logistik	Poståkeriet Sverige AB
	Schenker –BTL AB
	SJ Cargo Group i Utveckling
	Skandi System AB
	Volvo Mobility System

I Framtida handel har ambassadör Bo Kjellén varit ordförande. Bo Kjellén har lång erfarenhet av förhandlingar i internationella fora och är ordförande i den svenska delegationen i klimatförhandlingarna.

De deltagande företagen kom från IT-sektorn, transportsektorn, dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin. Dagligvarukedjan omfattar i dialogen leden från förädlingsindustrin av råvaror till slutkonsumenten via handel och distribution. Genom att bjuda in företag med inriktning mot den i dag relativt blygsamma e-handeln med dagligvaror gavs möjligheten att diskutera lösningar i strukturer som är under uppbyggnad. Den primära produktionen har inte varit representerad. Restaurangföretag var inbjudna men valde att inte delta i hela processen.

I arbetet med att ta fram en vision deltog, på samma sätt som i Bygga/Bo, ett antal "fria tänkare" med olika bakgrunder. Dessa var till professionen konsumentforskare, logistikkonsult, logistikforskare, representant från en ungdomstidning, IT-samordnare i glesbygd och IT-konsult kopplad till Bo01. Dessa har genom sitt yrke en viss koppling till dagligvarukedjan eller till de frågor som

berörs i Framtida handel men de representerade här inte något företag.

Följande myndigheter har varit representerade i den myndighetsgrupp som följt Framtida handels arbete: Vägverket, Energimyndigheten, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Livsmedelsverket, Banverket samt Gods-transportdelegationen.

3.2.3 Dialogprocessen

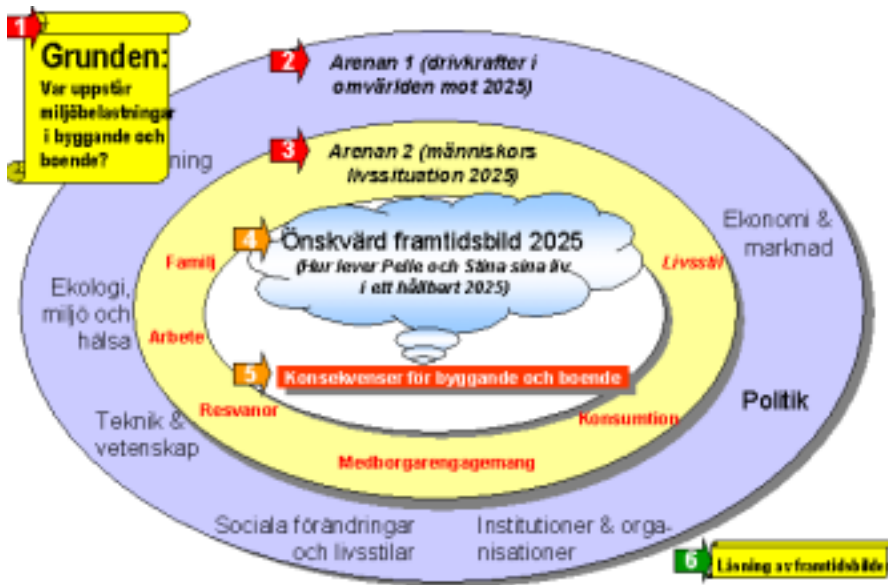
De aktiva dialogerna har för Framtida handel förts under tiden november 1999 till oktober 2000 och för Bygga/Bo från september 1999 till oktober 2000. De första tre mötestillfällena ägnades åt att ta fram och enas om visioner för hållbart näringsliv inom respektive dialoggrupp. Med dessa visioner som bas ägnades resten av tiden till att formulera mål och åtgärdsstrategier samt till förankring inom företagen, kommunerna och regeringen.

Visioner växer fram

Med den arbetsmodell vi valt börjar man med att definiera det tillstånd som ska uppnås och beslutar därefter vilken strategi som behövs för att nå dit. I dialogen började vi därför att i respektive dialoggrupp diskutera fram och enas om en vision för en hållbar näringslivssektor 2025. Detta gjordes under tre arbetsmöten. För att sätta fokus på att visionen ska beskriva ett resurseffektivt samhälle där människor ska trivas användes för Bygga/Bo devisen "Kompasskurs faktor 10 – bygga och bo med människan i centrum". Faktor 10-begreppet används i den internationella debatten och innebär att resursanvändningen under de närmaste en till två generationerna behöver bli i genomsnitt tio gånger effektivare för att klara jordens ekosystem. Begreppet har inte använts på något exakt sätt utan mer för att ange dimensionen av den förändring som kan krävas och därmed stimulera till nytänkande.

Arbetsmodellen för att ta fram visionen beskrivs i figuren 3.3. Samma modell användes för båda dialoggrupperna.

Figur 3.3. Arbetsmodell för visionen. Modellen illustreras med Bygga/Bo som exempel



Källa: Kairos Future AB.

Vid det första mötet lade vi grunden för visionsarbetet. Vi arbetade vid detta tillfälle med att identifiera var miljöbelastning uppstår, för att därefter tänka igenom hur olika drivkrafter i omgivningen kan utvecklas mot år 2025 (pil 1 och 2 i figur 3.3). Dessa drivkrafter kan vara ekonomi och marknad, politik, teknik, miljö etc. Därefter arbetade vi med hur människors livssituation kan gestalta sig år 2025 (pil 3 i figur 3.3). Vi resonerade bl.a. om människors livsstil, arbetssituationer och resvanor. De två grupperna hade ungefär samma framtidsbilder för människors livssituation.

Det andra arbetsmötet genomfördes under två dagar. Fokus var på att diskutera fram bilder av hur människor lever sina liv i en hållbar framtid år 2025 (pil 4 i figur 3.3). Konsekvenser för sektorn av dessa levnadsmönster diskuterades och utifrån dessa arbetsmönster skapades en vision för respektive dialogprojekt (pil 5 i figur 3.3).

Inför och på det sista visionsmötet finlipades framtidsbilderna och förankrades bland alla deltagare (pil 6 i figur 3.3). Vi började

också fundera på vad som är stort och smått i visionen. Efter detta tillfälle användes visionerna som underlag för den fortsatta dialogen om strategier. Parallellt med strategiarbetet förbättrades och utvecklades visionerna och skickades ut för kommentarer samt lades ut på Miljövårdsberedningens hemsida. Vi har också jämfört visionerna med framtidsbilder som tagits fram i andra projekt (se bilaga 6).

Arbetsmötena har främst skett i form av grupparbeten med efterföljande gemensamma diskussioner. Under hela projektet har grupperna fått sitta runt mindre bord för att stimulera ett kreativt arbetsklimat. Mötena leddes under visionsfasen av särskilt anlitade processledare med erfarenhet från att leda kreativa processer och visionsarbeten.

Strategier för hållbar utveckling inom näringslivet

Med visionerna för en hållbar näringslivssektor (Framtida handel respektive Bygga/Bo) som utgångspunkt började vi varen 2000 arbetet med att ta fram en strategi för att driva på arbetet i respektive sektor i riktning mot respektive vision. Framtida handel höll fem arbetsmöten under denna fas och Bygga/Bo höll sex möten.

Tabell 3.4. Teman vid dialogprojektets arbetsmöten

	Framtida handel	Bygga/Bo
1	Uppstart för strategifasen Logistik och transporter	Beslut om prioriteringar
2	IT och e-handel	Energi
3	Varor	Inomhusmiljö och sunda material
4	Genomgång av visionen och strategiarbete	Resurseffektivisering
5	Genomgång av strategi	FoU, kunskap och incitament
6		Genomgång av strategin

Arbetsmötena syftade till att inom det aktuella temat analysera möjligheter och hinder, föreslå mål samt att föreslå åtgärder som driver på arbetet mot visionen och uppsatta mål. Tyngdpunkten på mötena har varit på diskussioner i mindre grupper. Temamötena har som regel inletts med att en eller flera inbjudna gäster eller någon deltagare i gruppen med djupare kunskaper i aktuellt ämne har haft en presentation. Syftet var att med korta inlägg stimulera diskussionerna. Underlag till varje möte togs fram av mindre grupper bestående av några av företagsrepresentanterna med speciell koppling till respektive tema. Dessa grupper tog fram förslag till underlagstexter och mål som tillsammans med föredragen var underlag på arbetsmötena.

De två dialogprojekten har arbetat utifrån samma arbetsupplägg. Arbetet i praktiken blev dock något olika. I Bygga/Bo växte strategidokumentet fram efter varje mötestillfälle med förslag på mål och åtgärder inom de olika teman som togs upp. För att få strategin fokuserad och lättförståelig lyftes i Bygga/Bo sju övergripande åtgärder fram som mest relevanta för att få igång ett aktivt arbete för hållbar utveckling i sektorn. För att fördjupa materialet och utnyttja deltagarnas kompetens fick dessa i uppgift att skriva underlagstexter till dessa sju övergripande åtgärder. Dessa texter bidrog i hög grad till att förbättra strategin.

Under arbetsmötena i Framtida handel kom det fram nya idéer och specificeringar till visionen och den utvecklades successivt. Det som kom fram vid övningar eller gruppdiskussioner under temamötena utgjorde också grunden för framtagandet av målen. Utifrån visionen och de övergripande målen identifierades fem centrala och angelägna åtgärdsområden. Till skillnad mot i Bygga/Bo där företagen tog fram underlagstexter till de övergripande åtgärderna fick företagen i Framtida handel vissa avgränsade fördjupningsuppgifter först senare i processen.

Förankring av strategierna

För att arbetet i dialoggruppen inte skulle bli ett resultat som bara enskilda personer stod bakom fick deltagarna i uppgift att kontinuerligt förankra processen i de företag och kommuner de representerade. Särskilt material i form av OH-paket togs fram för detta ändamål.

Vid start och avstämning av respektive projekt inbjöd ansvariga ministrar de deltagande företagens verkställande direktörer till möten. För Bygga/Bo inbjöds även berörda kommunalråd till dessa möten. Miljöminister Kjell Larsson inbjöd Bygga/Bo-gruppens företag och kommuner och näringsminister Björn Rosengren de deltagande företagen inom Framtida handel.

De möten som inledde dialogerna var ytterst viktiga för att informera om syftet med projektet samt för att förankra arbetet på ledningsnivå. Detta krävdes för att säkerställa att tillräcklig tid och rätt personer avsattes inom företagen. Det gav också förutsättningar för förankring av arbetet i företagen. De avslutande mötena med avstämning av det dittills uppnådda resultatet hölls under oktober 2000. Dessa möten och de dokument om samverkan som togs fram vid dessa möten var en viktig del av det förankringsarbete som gjordes inom företagen och inom regeringskansliet.

De regelbundna träffarna med myndigheterna i respektive dialogprojekt var en viktig del i förankringen av vision, mål och förslag till strategier och åtgärder i myndighetskretsen. Dessutom togs kontakter med andra pågående utredningar som Kemikalieutredningen, Miljömålskommittén, Godstransportdelegationen, IT-kommissionen, Klimatdelegationen, Miljöteknikdelegationen, Radontredningen, Byggkostnadsdelegationen, Agenda 21-kommittéén, Resurseffektivitetsutredningen, Fastighetsskatteutredningen och EKV-delegationen.

Då dialogen har förts med enskilda företag istället för med branschförbund har det varit viktigt att på andra sätt skapa förutsättningar för en bred förankring i de olika sektorerna. I Bygga/Bo-dialogen utvecklades ett samarbete med Byggsektorns kretsloppsråd. Kretsloppsrådet har börjat revidera sin handlingsplan för de kommande åren och i detta arbete är Bygga/Bo-resultatet ett underlag. Någon direkt motsvarighet till Byggsektorns kretsloppsråd finns inte för dagligvarukedjan. En viss förankring har skett i Framtida handel genom kontakter med de olika branschförbunden som t.ex. Svensk handel, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsindustrierna och Dagligvaruleverantörers förbund.

Industriförbundet har informerats med jämna mellanrum under arbetets gång. Både Industriförbundet och Byggsektorns kretsloppsråd har hela tiden varit mycket positiva till dialogprojekten. De har också aktivt bidragit med att sprida rapporter och broschyrer om resultaten.

3.3 Bygg- och fastighetssektorn och dialogprojektet Bygga/Bo

I detta avsnitt redovisas kortfattat det hittillsvarande resultatet av dialogen Bygga/Bo. Avsnittet inleds med en bakgrundsbeskrivning av struktur och förändringsbehov inom sektorn.

3.3.1 Behov av förändringar inom bygg- och fastighetssektorn

Uttryck som sjuka hus, byggfusk och dålig inomhusmiljö hörs tyvärr ofta i debatten, trots att de främsta associationerna till svenskt byggande lika gärna kunde ha varit hög standard och god design. Sektorn har under lång tid verkat under ett svagt omvandlingstryck och i liten konkurrens. Bristande effektivitet och höga byggkostnader är, enligt Byggekostnadsdelegationens betänkande *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), ett återkommande tema i de granskningar som olika statliga utredningar gjort av sektorn.

Vårt nuvarande byggnadsbestånd har till största delen tillkommit under tider med andra värderingar av miljö, arbetsförhållanden och flexibilitet än de vi har nu. De flesta av husen har byggts eller byggts om efter andra världskriget. År 2025 kommer över 90 procent av dagens byggnader att finnas kvar.

Byggande, underhåll, användning och rivning av byggnader kräver energi och material samt genererar avfall i en mycket stor omfattning jämfört med andra sektorer i samhället. Grovt uppskattat så svarar byggandet och förvaltningen för halva Sveriges miljöbelastning. Sektorn har stora möjligheter att ge ett betydande bidrag till arbetet med att nå ett hållbart och tilltalande samhälle.

Byggsektorn är sedan början av 1990-talet i omvandling från en starkt reglerad, inhemsk sektor till en avreglerad industri, som utsätts för viss europeisk och global konkurrens. För bostadssektorn har även subventionerna minskat kraftigt under denna period.

Bygg- och fastighetssektorns struktur

Till byggsektorn i vid mening räknas alla som bidrar till att ett byggnadsverk, ett hus eller en anläggning uppförs och förvaltas. Dessa är fastighetsförvaltare, företag som bedriver byggnadsverksamhet, bygghantverksföretag, byggmaterialindustri, arkitekter och konsulter samt kanske viktigast slutkunden/brukaren. Andra som bidrar, men mer indirekt, är transportföretag, kommuner, banker och försäkringsbolag. Byggprocessen omfattar förutom själva byggandet även planering av bebyggelsen, finansiering, projektering samt förmedling och förvaltning av bostäder.

Ett underliggande problem i byggprocessen är dess fragmentering. Det traditionella upplägget är indelning i skedena program, projektering, produktion och förvaltning. De flesta aktörerna finns endast med i ett fåtal skeden och har olika makt att påverka dessa. Eftersom varje aktör arbetar för mål man själv satt upp och slutresultatet därmed riskerar att bli underordnat, liknas upplägget ofta vid ett stafettlopp.

En omställning hos aktörerna till en ny bygg- och förvaltningsprocess med gemensamt ansvarstagande för att nå slutkundens önskemål måste eftersträvas. Förutsättningar för en sådan omvandling i byggsektorn finns, men kräver ökad samverkan mellan alla aktörer.

Figur 3.4. Bygg- och förvaltningsprocessen som stafettlopp

Programarbete →	Projektering →	Produktion →	Förvaltning
Byggherre	Byggherre	Byggentreprenör	Byggherre
Arkitekt	Arkitekt	VVS, El, Mark,	Förvaltare
Myndighet	Myndigheter	Plåt, Måleri, etc	Hyresgäst
	Konsulter		

Byggandet och förvaltningen i siffror och trender

Ett fåtal mycket stora entreprenörer dominerar starkt i sektorn. Till sektorn räknas ca 80 000 företag som är organiserade i olika aktörsgrupper och branschföreningar. Av dessa företag har över 97 procent färre än 20 anställda.

Sektorn svarar för drygt 40 procent av den totala energianvändningen, ca 50 procent av elenergianvändningen och ca 40 procent av vattenförbrukningen.

Vid förra sekelskiftet fanns ett 50-tal byggvaror i handeln. Enligt Byggvaruregistret används i dag i storleksordning 45 000 olika bygg- och installationsprodukter som kommer från nästan 6 000 företag. Materialen i husbyggnader har under 1900-talet gått från trä och sten till betong och olika plastmaterial. Byggmaterialutvecklingen har gett material som i mindre utsträckning kan underhållas och återanvändas.

För att bland annat öka möjligheterna till materialåtervinning och energiutvinning inledde Kretsloppsdelegationen 1994 en dialog med företrädare för byggsektorn. Sektorn inrättade samma år Byggsektorns kretsloppsråd som samtalspart till Kretsloppsdelegationen. Ett handlingsprogram för miljöanpassning av byggsektorns aktiviteter antogs 1996. Byggsektorns frivilliga åtagande handlade bland annat om att till år 2000 halvera mängden bygg- och rivningsavfall. Under år 2000 gjorde Kretsloppsrådet en utvärdering av byggsektorns betydande miljöaspekter med bland annat syftet att kunna användas som underlag för fortsatt frivilligt arbete med att minska sektorns miljöpåverkan.

Förvaltningen av byggnader med reparationer, administration, skötsel och städning har en betydligt större ekonomisk volym än nybyggandet. År 1997 var kostnaden för förvaltning av det offentligt ägda beståndet cirka 160 miljarder kronor.

Bostadsytan per person i Sverige ligger i dag på 41 kvm i hyresrätt, 43 kvm i bostadsrätt och 48 kvm per person i egnahem. Det är mycket jämfört med utrymmesstandarden i andra länder. En av anledningarna till de höga siffrorna är att vi har fler äldre och därmed fler ensamboende än i andra länder. Bostads- och lokalstandarden är i teknisk mening hög. Trots nya och effektiva metoder har energianvändningen för driften av våra byggnader inte minskat sedan 1970-talet. Under samma period ökade användningen av el för uppvärmning mycket kraftigt. Även elanvändningen för husens drift har ökat kraftigt. En av förklaringarna är att den uppvärmda ytan ökat med 40 procent i Sverige under de senaste 25 åren.

I mindre städer har stadsdelar med lägenheter från 1960-talet (miljonprogrammet) på senare tid avfolkats. Rivning av tomma lägenheter i syfte att bli av med kostnaderna för drift och underhåll har förekommit. Folk har främst flyttat till storstadsregionerna.

Bostadsbyggandet minskade kraftigt under början av 1990-talet och låg under flera år på nivån 12 000 lägenheter per år, vilket var lägre än i något annat land i Europa. Efter en viss uppgång under de senaste två åren räknar Boverket med att cirka 21 000 lägenheter kommer att påbörjas under år 2001.

Branschglidning gör att aktörskapet inom fastighetssektorn i dag blivit mer komplext. De som tar hand om fastighetsdriften och fastighetsservicen kan i dag ha sin baskompetens från många olika områden – t.ex. byggentreprenadföretag, utrustningstillverkare, personaluthyrningsföretag, tele- eller energiföretag. Dessa aktörer kan genom att komplettera sin egen baskompetens med inköpt kompetens erbjuda lösningar som omfattar allt från fastighetsunderhåll till energileveranser.

3.3.2 Resultatet av Bygga/Bo-dialogen

Resultatet hittills av Bygga/Bo-dialogen finns redovisat i en särskild rapport *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden*.

I rapporten presenteras dialoggruppens vision och de mål och prioriteringar som tagits fram utifrån visionen. Där redovisas också gruppens strategi och förslag till prioriterade åtgärder för att nå målen och visionen. I det följande presenteras kortfattat resultatet av dialogen. För en mer fullständig bild hänvisas till särreporten. Till denna rapport finns även en broschyr som presenterar arbetet.

En vision för en hållbar bygg- och fastighetssektor

Byggkostnadsdelegationen pekar i sitt betänkande (SOU 2000:44) på att det gäller att finna lösningar som kan bryta upp gamla strukturer, kulturer och traditioner i byggsektorn. Ett sätt att konkret påbörja ett sådant arbete är att tillsammans med olika strategiska aktörer från sektorn ta fram en vision för den hållbara bygg- och fastighetssektorn. Sektorns stora möjligheter att ge betydande bidrag till arbetet med att nå ett hållbart samhälle skulle kunna bli ett gemensamt mål för de olika aktörerna i bygg- och förvaltningsprocessen. Ett sådant arbete kan även bli en hävstång i den allmänna samhällsutvecklingen.

Dialoggruppen har tagit fram och enats om en vision för en hållbar bygg- och fastighetssektor på en generations sikt dvs. till

2025. Visionen har sedan fungerat som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om vilka mått och steg som måste tas för att driva utvecklingen i riktning mot visionen. Det är viktigt att betona att visionen är en önskad framtidsbild – inte en prognos utifrån dagens förutsättningar.

Fokus i visionen har naturligt varit på de faktorer som bygg- och fastighetssektorn kan påverka. Människans behov av trivsel, ljus och värme har också varit central när visionen har tagits fram. Visionen berör alla i samhället varför ett syfte med visionen är att bidra till en bredare debatt om hur vi vill att den hållbara framtiden ska se ut. Alla jämförelser görs med år 2000 som referens.

Visionen beskrivs utifrån fem områden:

- Framgångsrik svensk bygg- och fastighetssektor
- Samhälle i omdaning – med möjlighet att påverka
- Effektiv användning av resurser
- En genomtänkt bebyggelse
- Resurseffektiv fastighetsförvaltning.

Visionens framtagande har varit en viktig del i det arbetet företagen gjort och central för den strategi som tagits fram. Här presenteras ett kort sammandrag av visionen. Visionen i sin helhet finns i rapporten *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden*.

Framgångsrik svensk bygg- och fastighetssektor

Sverige är en framträdande nation när det gäller teknik och systemlösningar för en energieffektiv och miljöanpassad bygg- och fastighetssektor.

Kvaliteten på inomhusmiljön i bostäder och lokaler är mycket hög både miljömässigt och estetiskt. Arkitekturen och lösningarna för att uppnå en god inomhusmiljö, är erkända både inom och utom Sverige. Den svenska exporten av produkter och kompetens inom dessa områden är betydande.

Samhälle i omdaning – med möjlighet att påverka

Nya arbetsmönster har inneburit att resandet till och från arbetsplatsen inte längre koncentreras till morgnar och eftermiddagar utan sprids ut över tiden. Detta, tillsammans med bättre kollektivtrafik, gör att kommunerna till stor del kan låta de inre stadskärnorna vara fria från privat biltrafik.

Det finns en fördjupad insikt om de ekologiska sambanden och om vad som krävs för ett långsiktigt hållbart samhälle. Många tillämpar dessa kunskaper i sitt vardagsliv t.ex. när vi reser eller gör våra inköpsval.

Nya yrken och former för anställning har utvecklats, och allt fler kan påverka sin arbetssituation i allt högre grad.

Tätorterna består i allt större utsträckning av områden där bostäder, arbetsplatser och rekreationsområden integreras. Människor vistas gärna i sin närmiljö och i närregionerna, eftersom det där finns ett mångsidigt utbud av arbetsplatser, utbildning, kultur och rekreation. Kaféer och restauranger är viktiga mötesplatser både på fritiden och i arbetslivet, vilket avspeglas i lokalernas disponering och inredning.

Omsorgen om miljön är en självklarhet i kommunernas planarbete. Stadsbilden har fått ökat inslag av både vattenytor och gröna områden. Tysta områden avsätts i planerna. Alla stora träd som är planterade i stadsmiljön gör tätorten grön och inbjudande till utevistelse. Många förflyttar sig till fots eller per cykel.

Stadsmiljön har genom bättre transportteknik och trafiklösningar fått en renare luft och en omgivning med mindre trängsel och buller.

Effektiv användning av resurser

Fossila bränslen används inte längre för uppvärmning, vilket främst har blivit möjligt genom en övergång till biobränslen och genom energieffektiviseringar i byggnadsbeståndet.

Hushållen är medvetna om vad som kan tillföras avloppet. För att säkra grundvattennivåer, minska risken för översvämningar och för att inte förorena sjöar och vattendrag, omhändertas och används vatten från regn och snö i allmänhet lokalt. Detta sker bl.a. genom ett stort inslag av ytor som kan infiltrera vatten.

En genomtänkt byggelse

I stort sett samtliga byggnader är miljöklassade och miljödeklarerade. Lättillgänglig dokumentation om alla led i byggandet underlättar både samordning och helhetssyn. Radon och ämnen som framkallar allergier eller som gör oss överkänsliga, är inte längre ett problem i inomhusluft.

Bostadsområdena från miljonprogrammets dagar är till största delen förnyade, och är numera både attraktiva och miljöeffektiva.

Resurseffektiv fastighetsförvaltning

Resursanvändningen i bebyggelsen har i hög grad kunnat både minska och ställas om till förnybara energislag.

Tillgång till bil ingår ofta som tillval i hyran för hyresrätten eller i avgiften för bostadsrätten.

Tre teman

Dialoggruppen har utifrån visionen prioriterat tre teman som de väsentligaste för hållbar utveckling och tagit fram förslag på satsningar inom dessa. Förslagen till satsningar inom dessa teman redovisas här mycket kortfattat.

Energieffektivisering

Det är angeläget att satsa på uthållig energiproduktion med utfasning av fossila energislag och ökad användning av förnyelsebara energikällor. Den totala energianvändningen måste också minska.

Dialoggruppen har enats om konkreta energimål i kWh per kvadratmeter och år för nya och befintliga småhus, flerbostadshus och kontorslokaler. Målen är satta för år 2005 och år 2025 (se figur 3.5).

Inomhusmiljö och sunda materialval

Skadliga ämnen ska inte användas i byggnader och byggnads-konstruktionerna måste utformas så att husen blir både energisnåla och sunda. För detta behövs ökad kunskap inom sektorn. Inomhusmiljön bör ingå som en del i ett utvecklat miljöklassningssystem för lokaler och bostäder.

Resurseffektivisering

Byggmaterial av förnyelsebara material och med god kvalitet och lång livslängd ska väljas i första hand. Återvinning och återanvändning av material måste öka vilket kan underlättas av byggvarudeklarationer.

Ett ökat industriellt tänkande i byggandet kan ge mindre spill och minskade avfallsmängder.

Byggnader måste göras yteffektiva för att spara både material och energi. IT-lösningar som spar energi och ger god miljö bör utvecklas och användas. Naturgrus bör endast användas där alternativ inte finns.

Uppsatta mål

För att tydliggöra arbetet med att nå visionen särskilt inom de områden som prioriterats, har följande sju mål för bygg- och fastighetssektorn tagits fram av dialoggruppen.

Figur 3.5. Uppsatta mål

1. Inga fossila energikällor används till uppvärmning eller varmvattenberedning efter år 2025. Senast år 2015 erhålls mer än hälften av energibehovet över året från förnyelsebara energikällor.
2. Användningen av köpt¹ energi i sektorn minskar med minst 30 % till år 2025 jämfört med år 2000.
3. Senast år 2005 finns sektorsanpassad information som gör det möjligt att välja bort byggvaror/byggkonstruktioner som innehåller eller ger upphov till kända hälso- och miljöskadliga ämnen.
4. Senast år 2010 är alla nya hus och 30 % av det befintliga beståndet deklarerade och klassificerade med avseende på byggnadsrelaterad hälsa och miljöpåverkan.
5. Senast år 2008 har byggsektorn fasat ut användningen av de ämnen och metaller som omfattas av regeringens riktlinjer för kemikalieanvändning².
6. Senast år 2010 deponeras högst 25 % av avfall³ från ny- och ombyggnationer räknat i ton och från 1994 års nivå. År 2025 deponeras högst 10 %.
7. Uttaget av naturgrus har senast år 2005 begränsats till ett fåtal specifika ändamål och uppgår senast år 2020 till högst 3 miljoner ton per år.

För att förverkliga dessa mål måste företagen i sektorn, kommuner och staten gemensamt sträva mot en långsiktigt hållbar byggprocess och fastighetsförvaltning. Lösningar som underlättar för kunden att välja ett mer miljöanpassat brukande måste erbjudas och efterfrågan på detta område stimuleras.

De mål och delmål som tagits fram av Bygga/Bo-gruppen är relevanta för arbetet med de flesta av riksdagens femton miljö-

¹ Dagens energistatistik följer mängden köpt energi varför detta begrepp används i målen och visionen. Gruppen är medveten om att egenproducerad energi inte behöver vara miljömässigt bättre än köpt energi. Målet bör omfatta all energianvändning. Statistik för egenproducerad energi måste tas fram snarast.

² De ämnen som omfattas av målen är av människan framställda organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerbara samt ämnen som ger upphov till dessa ämnen, cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande ämnen samt kvicksilver, kadmium och bly och deras föreningar. Se *Varor utan faror* SOU 2000:53 för definitioner av långlivat och bioackumulerbart.

³ Enligt EU:s avfallsdefinition.

kvalitetsmål och kan ge viktiga bidrag till att målen nås inom en generation.

Övergripande åtgärder

Hur får vi en önskvärd förändring inom bygg- och fastighetssektorn dvs. i riktning mot visionen och målen? Vad är det för hinder i dag och vad driver på önskvärd utveckling? Gruppen har utifrån visionen och prioriterade teman enats om följande sju åtgärdsområden där insatser ger drivkraft i arbetet med att uppnå en energi- och resurseffektivare bygg- och fastighetssektor med god inomhusmiljö.

1. Hållbar samhällsbyggnad

Detta åtgärdsområde handlar om hur den fysiska planeringen kan samordnas och förbättras ur hållbarhetssynpunkt samt om ökat engagemang hos människor. Det handlar också om taxesättning av kommunal verksamhet, kommunal tillsyn, energiplanering och energirådgivning.

2. Användning av bästa möjliga teknik och utveckling av ny teknik

Enligt miljöbalken ska bästa möjliga teknik användas. Denna teknik är dock inte definierad och den är dessutom inte statisk utan behöver ständigt utvecklas. Inom bygg- och fastighetssektorn finns teknik som kan utvecklas t.ex. i gemensamma pilot- eller fullskaleprojekt. Tekniken kan också kommersialiseras genom t.ex. gemensamma teknikupphandlingar.

3. Upphandling med livscykelperspektiv och helhetssyn

Upphandling av byggnader är i dag alltför fokuserad på byggandet istället för förvaltningen. System för upphandling utifrån livscykelkostnad finns i dag och måste användas i större utsträckning. För all offentlig upphandling av byggnadsrelaterade tjänster och varor bör de manualer som delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (EKU) kommer att presentera under våren 2001 användas.

4. Samordning av bygg- och förvaltningsprocessen

Samordning av hela processen behövs för att få en ökad helhetssyn på byggnaden och en systematisk erfarenhetsåterföring. Ett syfte med samordningen måste vara att sätta tydligare fokus på kvaliteten av den färdiga produkten.

Ett underliggande problem är fragmenteringen av byggprocessen. Sektorn har förutsättningar att utveckla ett gemensamt ansvarstagande för att bättre uppfylla kundens önskemål, men det kräver ökad samverkan mellan alla aktörer. Samordning av bygg- och förvaltningsprocessen måste omfatta alla inblandade från planeringsstadium till genomförd produktion, samt vid förvaltning av byggnader under hela brukstiden.

Byggherren är den som har huvudansvaret för att arbetet med bättre samordning vid ny- och ombyggnation tar fart. Kunskaper och resurser för detta arbete måste finnas hos byggherren.

IT-tekniken är både ett villkor och en pådrivande faktor för ökad samordning och kunskapsutveckling inom sektorn.

Genom att avtala om längre garantitider (ca 15 år) på ny- och ombyggnationer, där entreprenören gör återbesiktningar av byggobjekten, ges drivkrafter för att kvalitetssäkra och dokumentera byggnationen. Samtidigt får entreprenören en uppföljning av sitt byggprojekt.

Dialoggruppen rekommenderar även att en översyn görs av lagen om offentlig upphandling (LOU) för att säkerställa att den inte innebär några hinder för en bättre samordning av bygg- och förvaltningsprocessen.

5. Klassning av bostäder och lokaler

Klassning av hus är ett sätt att öka efterfrågan på hälso- och miljömärkta hus på fastighetsmarknaden. Kunskapen om inomhus- och miljöfrågor bör också öka om krav på klassning börjar ställas på bred front. Klassningen kan även ses som ett slags tävlingsmoment för byggsektorn där de blir bedömda på marknaden.

Det är tänkbart att jämka ihop eller utveckla befintliga system till ett nytt gemensamt system eller också använda några system parallellt. Det viktiga är att fastigheten inventeras enligt någon metod som är godkänd av finans- och försäkringsbolag. Därmed kan inventeringen kopplas till försäkringspremier och kreditvillkor.

Att som i dag betala högre fastighetsskatt när hälso- och miljöstandarden på huset förbättras, skickar felaktiga signaler till både sektorn och bostadskonsumenter. Ett sätt är att regeringen kopplar ett stabilt förslag till klassningssystem av lokaler och bostäder till ett differentierat skatteuttag på byggnader. Systemet bör även gälla befintliga hus. Det skulle ge ett stort genomslag i hela samhället och signalera att de investeringar som ger bättre hälsa och miljö är de rätta.

6. Satsningar på forskning och utveckling

En ökad satsning på forskning och utveckling behövs inom bygg- och fastighetssektorn. Lyckade forskningsinsatser måste kommersialiseras och nå hela sektorn. Forskning om innemiljön och förvaltningens stora betydelse i arbetet med hållbart byggande bör prioriteras.

Byggsektorns innovationscentrum (BIC) är ett nyligen utformat centrum som ska samfinansieras av sektorn och staten genom NUTEK. Centrat har tagit form under år 2000 för att starta sin verksamhet under 2001. BIC har i sitt arbetsprogram satsningar på hållbart byggande som ett av tre fokus och bör kunna användas för att driva dialoggruppens strategi vidare.

7. Marknadsföring av miljölösningar

Många miljöinsatser betalar sig på relativt kort tid redan i dag. Kundnyttan visar sig både i lägre hälsorisker och långsiktig lönsamhet med bl.a. minskat underhåll. Miljö och etik blir också allt viktigare i företagets profil. Kunskap om de lösningar som redan är lönsamma bör spridas brett i sektorn. All konsumentvägledning måste informera om miljö- och hälsofrågor kopplade till boendet för att öka konsumenternas kompetens på området. Det klassningssystem för byggnader som nämnts är ett sätt att underlätta för kunden att välja miljölösningar.

Dialoggruppens förslag till åtgärder från staten

Dialoggruppen såg tidigt behovet av att regeringen utser någon med mandat att föra dialogen vidare. Detta gjorde regeringen i

december 2000. Övriga förslag för att stödja bygg- och fastighetssektorns arbete med hållbar utveckling sammanfattas här kort.

Staten bör:

tillsammans med sektorn utveckla system för miljöklassning av hus och koppla ett differentierat skatteuttag till denna miljöklassning,
se över energiskatterna och utforma system som stimulerar användningen av förnybara energikällor,
ge ökade resurser till forskning och utveckling inklusive kompetensutveckling och erfarenhetsåterföring,
i sin roll som byggherre och fastighetsägare verka för att strategin förverkligas t.ex. genom att i sin beställarroll ställa krav som leder till att målen uppfylls,
se över tillämpningen av lagen om offentlig upphandling samt bidra till kunskapsspridning av den framtagna strategin; regeringen kan även stötta informationsarbetet genom återkommande uppföljningar samt redovisning till riksdagen.

Exempel på aktörsspecifika åtgärder

Under temadagarna för energi-, inomhusmiljö-, resurs- och forskningsfrågor togs en mängd förslag till åtgärder fram. Listan blev alltför lång och detaljerad varför gruppen valde ut och utvecklade de sju redovisade åtgärdsområdena från denna lista. Diskuterade åtgärder ligger bilagda som en exempellista på åtgärder som driver en hållbar utveckling i gruppens rapport *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden*. En orsak till att de ligger som en exempellista är att förslagen var för detaljerade men att de kan vara intressanta för det fortsatta arbetet.

3.3.3 Avstämning av dialogens resultat hittills och beslut om fortsatt arbete

Arbetet inom Bygga/Bo-dialogen inleddes med att de deltagande företagens verkställande direktörer och berörda kommunalråd träffade miljöminister Kjell Larsson hösten 1999. För att stämma av dialogarbetet både som process och det resultat som hittills uppnåtts, samt för att diskutera fortsatt arbete hade dialoggruppens deltagare, företagens VD:ar och kommunalråden

ett möte med miljöministern den 3 oktober 2000. Vid detta möte enades företagen, kommunerna och staten om ett samverkansdokument.

Figur 3.6. Samverkansdokumentet för Bygga/Bo

3 oktober 2000

Samverkan för en hållbar bygg- och fastighetssektor

Under ett år har tjugo företag och tre kommuner fört en dialog med Miljövårdsberedningen om hållbar utveckling inom bygg och fastighetssektorn. Beredningen har regeringens uppdrag att stimulera arbetet för hållbar utveckling inom näringslivet. Dialogen har resulterat i en vision av den hållbara bygg- och fastighetssektorn år 2025, mål som utgångspunkt för det fortsatta arbetet, samt en strategi för att påbörja arbetet med att nå visionen.

Vid mötet i dag den 3 oktober har vi, miljöministern, deltagande företag och kommuner, enats om följande:

Vi är medvetna om bygg- och fastighetssektorns miljö- och hälsopåverkan i dag och ser samtidigt de stora möjligheter som finns för oss gemensamt att bidra till en hållbar och tilltalande samhällsutveckling.

Vi är medvetna om att en hållbar bygg- och fastighetssektor ställer krav på långsiktighet inom sektorn, politiken, offentliga myndigheter och hos utbildningsväsendet.

Vi avser att aktivt verka för hållbar utveckling inom bygg- och fastighetssektorn.

Vi är eniga om att denna dialog varit givande och att uppföljning av diskuterade strategiska åtgärdsområden är nödvändig. Vi avser att utifrån dessa områden fördjupa vårt gemensamma arbete med sikte på att till den 1 november 2001 nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder, inklusive utveckling och uppföljning. Arbetet kommer att bedrivas i kontakt med det fortsatta arbetet med riksdagens femton miljö kvalitetsmål.

Samverkansdokumentet från detta möte visar på en samsyn mellan sektorn och staten om sektorns miljö- och hälsopåverkan samt att det finns stora möjligheter för sektorn att bidra till en hållbar

samhällsutveckling. Vidare finns enighet om att dialogen varit givande och att det krävs ett fortsatt arbete med en fördjupning samt konkretisering av de åtgärdsområden som prioriterats. Deltagande företag, kommuner och miljöministern kom därför överens om att till den 1 november 2001 fördjupa arbetet med syftet att nå fram till överenskommelser.

Det fortsatta arbetet med Bygga/Bo-dialogen

I det fortsatta arbetet bör arbetsgrupper skapas för att fördjupa och ta fram konkreta förslag inom de strategiska åtgärdsområdena. I arbetsgrupperna bör staten, deltagarna i dialogen, andra företag och branschförbund som vill bidra delta. Även forskare kan kopplas till grupperna.

Fastighetsförvaltning är en viktig funktion som ska behandlas inom flertalet av de sju åtgärdsområdena. Merparten av miljöåtgärderna måste ske i befintlig bebyggelse. Då förvaltningen alltför ofta inte får tillräcklig uppmärksamhet trots sin betydande roll inom sektorn bör en separat arbetsgrupp skapas.

Tänkbara konkreta åtgärder i framtida överenskommelse kan vara:

Teknikupphandlingar.

Fler samfinansierade forskningssatsningar.

System med klassning kopplat till differentierade bankkrediter och försäkringspremier samt differentierat skatteuttag på byggnader.

System med avtalat garantiansvar på 10–15 år.

Handlingsprogram för spridning av kunskap och hållbara lösningar inom sektorn.

Staten och de berörda företagen har ett gemensamt ansvar för detta fortsatta arbete. Företagen i dialoggruppen Bygga/Bo har framfört att det är viktigt att det från regeringens sida finns någon som är utpekad som ansvarig för att föra dialogen vidare och som har regeringens mandat att förhandla vid beslut om konkreta åtaganden och överenskommelser. Från sektorns sida är det, enligt dialoggruppen, önskvärt att Byggsektorns kretsloppsråd ges ett ansvar för den långsiktiga uppföljningen.

3.4 Dagligvarukedjan och Framtida handel

Miljövärdsberedningen inledde hösten 1999 dialogen Framtida handel. I denna dialog har företag från livsmedelsindustrin, transportnäringen, detaljhandeln och IT-företag deltagit. I begreppet dagligvara inkluderas, förutom livsmedel, även andra varor som man finner i en dagligvarubutik som t.ex. kemisk-tekniska produkter. I dialogprojektet Framtida handel har vi valt att fokusera på leden från livsmedelsindustrin till att varan når hushållen.

I detta avsnitt redovisas det hittillsvarande arbetet och resultaten från dialogprojektet Framtida handel.

3.4.1 Potential för miljöförbättringar inom dagligvarukedjan

Inom dagligvarukedjan kan stora förändringar komma att ske inom de närmaste 25 åren. IT-utvecklingen ger nya möjligheter och den elektroniska handeln (e-handeln) kan komma att innebära betydande förändringar. Detta kan vara ett tillfälle att se över de gamla strukturerna och att bygga upp de nya systemen på ett sätt så att miljöbelastningen minimeras redan från början. De förändringar som kan komma att ske inom dagligvarukedjan, vad gäller bl.a. strukturer och distribution, och de hinder och möjligheter som de medför har varit dialogprojektets fokus. Denna inriktning har medfört att andra viktiga led i dagligvarukedjan som t.ex. primärproduktionen endast har behandlats indirekt i dialogen.

Transporter av dagligvaror från tillverkare till försäljningsställe och från försäljningsställe hem till slutkonsumenten svarar för en betydande andel av miljöbelastningen från denna del av näringslivet. Av livsmedelskedjans energiförbrukning används ca 15–20 procent till transporterna. Men transporterna släpper ut mer koldioxid och kväveoxider än de övriga leden i förhållande till sin andel.

Av den totala körsträckan för svenska lastbilar kördes år 1996 hela 25 procent utan last. Det är därför viktigt redan nu, men än mer vid en ökande e-handel, att fyllnadsgraden i lastbilar och distributionsfordon maximeras. Ett sätt att öka fyllnadsgraden i bilarna är att samordna transporterna.

För att ta vara på de möjligheter som finns till miljöförbättringar krävs det i många fall samarbete inte bara inom ett företag eller inom en aktörsgrupp utan även mellan företag och de olika

branscher som på något sätt bidrar till att dagligvarorna kommer till slutanvändaren. Då dagligvarukedjan består av aktörer från många olika sektorer och branscher finns det inte något naturligt forum för att diskutera frågor som berör aktörerna i hela dagligvarukedjan.

I rapporten *Sustainable Food Supply Chain*, skriver Naturvårdsverket att det finns potential att reducera energianvändningen i matkedjan med en faktor 1,5, genom användning av dagens teknologi samt genom små förändringar i organisationen av matvaruströmmen och i individens beteende. I rapporten bedöms möjligheterna och hindren för att uppnå en faktor 4 vad gäller produktion och konsumtion av mat inom en generation. Det konstateras att för att närma sig faktor 4 räcker det inte med att förbättra dagens system. Istället krävs stora förändringar av hur matvaruströmmarna organiseras och hur producenter och konsumenter uppträder.

Struktur, trender och miljöanpassning inom dagligvarukedjan

Dagligvarukedjan består av olika delsektorer: jordbruket, livsmedelsindustrin, dagligvaruhandeln, restauranger, storhushåll och hushåll samt transporter. Livsmedelssektorn har en årlig omsättning på närmare 300 miljarder kronor.

Livsmedelsindustrin

Livsmedelsindustrin är den näst största tillverkningsindustrin i Sverige och omsätter ca 133 miljarder kronor per år. Mätt efter antalet sysselsatta är det den fjärde största. Det är i huvudsak en storskalig och heterogen industri som kännetecknas av en stark koncentration.

Livsmedelskonsumtionen växer endast svagt i Sverige och den genomgår inte några stora förändringar över tiden. Möjligheterna till tillväxt finns, enligt branschorganisationen Livsmedelsindustrierna, i en ökad export och försäljning av produkter som har ett högre mervärde för konsumenterna.

Enligt livsmedelsindustrins branschförbund har flera livsmedelsindustrier påbörjat arbetet med miljöledningssystem.

Dagligvaruhandeln

Inom dagligvaruhandeln finns det tre stora företagsblock, ICA som har drygt 35 procent av marknaden, KF och Axfood Sverige AB med vardera knappt 20 procent av marknaden. Alla tre har egen grossist- eller lagerverksamhet med en omfattande egen distribution. ICA är en samarbetsorganisation för enskilda handlare, medan KF och Axfood är organiserade i konceptstyrda kedjor. Alla tre blocken inom dagligvaruhandeln har egna varumärken med miljöprofil. Inom livsmedelsområdet heter dessa Sunda (ICA), Änglamark (KF) och Fauna (Axfood). Samtliga block har dessutom ett mer eller mindre aktivt miljöarbete omfattande transporter, utbildning, köldmedia, avfall, m.m.

De senaste 30 åren har det skett en strukturomvandling inom dagligvaruhandeln där många små butiker har ersatts av större men färre butiker. År 1970 fanns det 12 200 mindre butiker och dessa stod för ca 70 procent av försäljningen inom dagligvaruhandeln, medan de 8 700 större butikerna stod för 30 procent av försäljningen. År 1998 var antalet mindre butiker 4 500 med en försäljningsandel på 25 procent. Samtidigt stod de större affärerna, totalt 2 000 stycken, för 75 procent av försäljningen.

Antalet livsmedelsartiklar har ökat. Trenderna inom livsmedels-handeln är bl.a. att djupfrysta varor ökar och att butikerna samtidigt satsar alltmer på färskvaror, inkluderat färdiga lunchrätter.

De senaste åren har även en annan företeelse gjort sitt inträde inom dagligvaruhandeln; handeln via Internet, s.k. e-handel. E-handelns omsättning i svenska detaljhandelsföretag var vid ingången av år 1999 omkring 600 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,2 procent av den egentliga detaljhandelns totala omsättning.

Några av de större aktörerna inom e-handel med dagligvaror är Matomera (Bergendahls), Netextra och Spardirekt (Axfood) och B&W i Arninge (KF).

Transportörer

Transportörerna har också en viktig roll inom dagligvarukedjan. Av de totala vägtransporterna i landet utgör transporterna av livsmedel ca 10 procent. Av livsmedelskedjans totala transportarbete utgör kundens inköpsresor drygt en tiondel.

Huvuddelen av det långväga transportarbetet inom livsmedels-industrin utgörs av inrikes transporter där lastbilen dominerar.

Lastbilstransporterna av livsmedel och jordbruksprodukter har ökat från ca 4 000 miljoner tonkm år 1985 till drygt 6 000 miljoner tonkm år 1997. Järnvägstransporterna av livsmedel och jordbruksprodukter minskade under samma period från 680 till ca 560 miljoner tonkm.

De stora åkerierna har aktivierat sig inom miljöområdet. De hanterar miljöfrågan i sina årsredovisningar och arbetar bl.a. med logistiklösningar som navigeringssystem för att effektivisera transporterna. Stora transportörer är ASG, Schenker-BTL, Posten och SJ.

3.4.2 Resultatet av dialogen Framtida handel

Det hittillsvarande resultatet i sin helhet finns redovisat i en särskild rapport *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden*, som också är bilaga detta betänkande.

I rapporten presenteras dialoggruppens vision liksom de mål och prioriteringar som tagits fram utifrån visionen. Där redovisas också gruppens strategi och förslag till prioriterade åtgärder för att nå målen och visionen. I det följande presenteras kort resultatet av dialogen. För en mer fullständig redovisning hänvisas till sarrapporten. Till sarrapporten finns även en broschyr som presenterar arbetet.

Miljövårdsberedningens dialog har gjort det möjligt för representanter för strategiska företag inom dagligvarukedjan och representanter för staten att träffas för att diskutera hur en hållbar dagligvarukedja kan se ut i ett långsiktigt perspektiv. En dialog där fler berörda parter är representerade gör det möjligt att skapa en mer heltäckande bild av de hinder och möjligheter som dagligvarukedjans aktörer står inför. Det kan vara ett sätt att öka samarbetet mellan aktörerna inom dagligvarukedjan, öka förståelsen för varandras problem och gemensamt hitta de hållbara lösningarna.

Miljövårdsberedningens dialog Framtida handel har resulterat i en gemensam vision för en hållbar dagligvarukedja, mål och en strategi för att nå visionen. Enighet har nåtts om ett fortsatt gemensamt arbete.

Vision om en hållbar handel med dagligvaror

Den vision dialoggruppen har tagit fram och enats om beskriver en hållbar dagligvaruhandel år 2025.

I visionen framträder ett antal avgörande faktorer för att dagligvaruhandeln ska bli hållbar; ett nytt samspel mellan aktörerna i näringslivet samt mellan näringslivet och staten, förändrade attityder hos företag och konsumenter samt teknisk utveckling. I visionen framgår tydligt att en hållbar handel med dagligvaror är en komplex fråga där en aktörsgrupp sällan har ensamt ansvar för att utvecklingen rör sig i rätt riktning. Utvecklingen förutsätter att alla aktörer tar sitt ansvar och bidrar till utvecklingen. Visionen berör därför alla i samhället och ett syfte med visionen är att bidra till debatten om det hållbara samhället.

Nedan följer en presentation av huvuddragen i gruppens vision. Citaten är hämtade direkt från visionen och ger glimtar av hur en hållbar dagligvaruhandel skulle kunna se ut om 25 år. Alla jämförelser görs med år 2000.

Visionen i sin helhet finns i rapporten *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden*.

E-handel och miljö

I dialoggruppens framtidsvision har IT och e-handel fått ett stort genomslag:

En betydande del av handeln mellan företag sker elektroniskt och i många fall automatiskt. Merparten av konsumenterna handlar också allt mer dagligvaror via e-handel, och tack vare IT underlättas konsumenternas planering redan i hemmen.

I visionen har miljöperspektivet funnits med vid uppbyggnaden av de nya handelsstrukturerna och e-handeln bidrar då till en minskad miljöbelastning.

Energieffektiva distributionsfordon har ersatt de flesta av de enskilda konsumenternas inköpsresor med egen bil, och det nya sättet att handla varor på har lett till stora förändringar bakåt i tillverknings- och försäljningsleden.

Samverkan

I visionen för den hållbara dagligvaruhandeln om 25 år finns ett större mått av samverkan både mellan konkurrenter och mellan aktörer i olika branscher. Denna samverkan blir extra viktig vid en utbredd e-handel.

Tack vare ett avancerat samarbete mellan producenter, säljare, transportörer och konsumenter har miljöpåverkan från transporter och inköpsresor minskat inom dagligvaruområdet.

Nästan allt gods transporteras med nya typer av lastbärare som kan dockas med många olika slag av transportmedel. Vid särskilda knutpunkter utanför de tätbefolkade områdena samordnas omlastning till bränsleeffektiva mindre distributionsfordon.

Ny teknik och nya lösningar

Teknikutveckling till fördel för miljön är en viktig del i dialoggruppens vision. I visionen har transporternas miljöpåverkan minskat radikalt. Stora genombrott har skett inom fordons- och drivmedelsteknik.

Ny teknik på fordons- och drivmedelssidan, som t.ex. bränsleceller och förnybar energi, har i stort sett löst de gamla utsläppsproblemen.

Transporterna kan effektiviseras t.ex. genom nya förpackningslösningar:

Förpackningens skyddande egenskaper har utvecklats så att den bättre samspelar med hanteringen av varan och industrins processer. Varan och förpackningen ses som en enhet och som en del av distributionsystemet, vilket är särskilt viktigt vid den omfattande e-handeln.

Miljömedvetenhet och attitydförändringar

I gruppens vision är det inte teknikutvecklingen ensam som har lett till hållbarhet. I visionen framkommer att även livsstilsförändringar har stor betydelse. I en hållbar dagligvaruhandel finns det allmänt utbredd miljökunskap och medvetenhet:

Företag och konsumenter är genomgående miljömedvetna. Genom IT får de snabb information om hur miljön påverkas av de val de gör.

Miljömedvetenhet och ekonomi går hand i hand.

Genom att integrera miljöfrågorna i sitt strategiska arbete har företagen blivit både effektivare och mer lönsamma.

En utbredd miljömedvetenhet förändrar också efterfrågan:

Efterfrågan på livsmedel med speciellt hälsobefrämjande innehåll, s.k. funktionella livsmedel, har gått hand i hand med efterfrågan på ekologiska och allt mer miljöanpassade livsmedel.

Övergripande mål

Utifrån visionen, och i relation till miljöpåverkan i dagligvarukedjan, har tre teman identifierats som speciellt centrala för en hållbar handel med dagligvaror:

Logistiken kring hela dagligvarukedjan.

Elektronisk handel.

Varan som sådan, dvs. innehåll och tillverkning.

Dessa tre teman har behandlats i dialogprocessen, och utifrån dem utvecklades ett antal övergripande mål. Miljöpåverkan inom valda teman är starkt kopplad till energi inklusive bränsle samt varans innehåll. En utgångspunkt för arbetet är resurseffektivisering i syfte att minska resursanvändning och negativ miljöpåverkan.

Målen kan ses som en konkretisering av visionen och anger inriktningen för det fortsatta arbetet. För att det ska vara möjligt att nå dessa mål, som i flera fall ligger 25 år framåt i tiden, måste arbetet starta redan i dag.

*Figur 3.7. Övergripande mål***Övergripande energimål**

Senast år 2025 utförs dagligvarutransporterna till 75 procent med ekokilometrar.⁴

Livsmedelsindustrins och handelns transporter tillsammans med hushållens inköpsresor, mätt som vägbaserade fordonskilometrar, har halverats till år 2025.

Senast år 2025 har den totala energianvändningen i processledet i livsmedelskedjan minskat med ca 30 procent per kg framställt livsmedel jämfört med år 2000. Andelen fossilbaserad energi utgör ca 20 procent av den totala.

Övergripande mål för innehåll i dagligvaror och insatsvaror

Senast år 2005 finns kunskap⁵ om de ämnens hälso- och miljöegenskaper som direkt eller indirekt används i dagligvarukedjan.

Senast år 2007 är av människan framställda kemiska ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande avvecklade från hela dagligvarukedjan.

Långlivade och bioackumulerande organiska ämnen som är mycket långlivade och som i hög grad ansamlas i organismer återfinns inte i dagligvarukedjan efter år 2010.

Senast år 2015 är övriga långlivade och bioackumulerbara ämnen avvecklade från hela dagligvarukedjan.

Senast år 2013 används inga metaller som bidrar till skadliga halter av dessa i människa eller miljö.

Fem strategiska åtgärdsområden

För att nå visionen och målen har gruppen enats om fem strategiska åtgärdsområden där olika insatser behövs för att driva på arbetet för en hållbar framtida dagligvaruhandel.

⁴ En ekokilometer definieras utifrån Naturskyddsföreningens grundkrav för godstransporter, dvs. icke förnybar energi 0,10 kWh/tonkm, NO_x+SO_x 0,25 g/tonkm och NMHC 0,01 g/tonkm.

⁵ Enligt Kemikalieutredningens förslag (SOU 2000:53).

De fem strategiska åtgärdsområdena innebär:

1. Samverkan mellan branscher och trafikslag kring hela dagligvarukedjan, utifrån ett effektiviserings- och miljöperspektiv.
2. Utveckling, upphandling och införande av ny teknik.
3. Forskning och utveckling för en hållbar dagligvarukedja.
4. Hållbar utveckling präglar hela företaget.
5. Ökad miljöanpassning av varor samt synliggjord miljöpåverkan.

1. Samverkan mellan branscher och trafikslag kring hela dagligvarukedjan, utifrån ett effektiviserings och hållbarhetsperspektiv

Dialoggruppen bedömer att det finns en betydande potential för att minska miljöbelastningen genom effektiviseringar i dagligvarukedjan. Miljö- och ekonomiintressen kan här gå hand i hand. Det finns stora möjligheter för ett enskilt företag att uppnå effektiviseringar, men än större effekter kan nås genom samverkan mellan berörda aktörer.

I gruppen har man identifierat ett antal områden inom vilka en utvecklad samverkan är av vikt. Samordning av transporter blir viktig för att vi ska kunna nå målet om en halvering av antalet vägbaserade fordonskilometer. Vid uppbyggnaden av e-handel är det viktigt med samverkan. Eftersom e-handeln med dagligvaror fortfarande är mycket blygsam i sin omfattning finns det möjlighet att fokusera miljöfrågorna vid en eventuell framtida expansion. Det mest kritiska för miljön är den fysiska distributionen. Samverkan bör också etableras och stärkas kring producentansvarssystem.

2. Utveckling, upphandling och införande av ny teknik

Tekniska förändringar är i många fall förutsättningar för att minska miljöpåverkan. Teknikutveckling kommer att krävas inom hela dagligvarukedjan. De flesta företag i dialoggruppen är inte själva teknikutvecklare men kan påverka hur snabbt utvecklingen kommer genom att ställa krav på sina leverantörer. Gruppen har identifierat tre viktiga områden att arbeta vidare med. Dessa är :

efterfrågan av teknikutveckling,
utveckling av IT-verktyg för alla led i kedjan, samt
tillämpning av livscykelkostnad vid investeringar.

3. Forskning och utveckling för en hållbar dagligvarukedja

Utveckling av ny kompetens och nya kunskaper är nödvändigt för att åstadkomma de stora steg som det innebär att nå visionen. Deltagande företag bör medverka till att beslutsunderlag utvecklas som gör det möjligt att göra rätt från början. För att detta ska vara möjligt anser gruppen att det är särskilt viktigt att vidta åtgärder för ett ökat samarbete mellan forskarvärlden och dagligvarukedjans aktörer samt för att bygga upp kunskap vad gäller elektronisk handel i förhållande till miljön.

4. Hållbar utveckling präglar hela företaget

Miljöfrågan är en strategisk fråga som kan användas för att skapa effektiva och konkurrenskraftiga företag. Det finns olika vägar för att se till att hållbar utveckling genomsyrar företaget. Några som särskilt pekats ut av gruppen är att:

- införa kvalitets- och miljöledningssystem,
- integrera miljöfrågor i affärsplaner,
- koppla belöningssystem till miljöprestation, samt
- integrera miljöfrågor i alla typer av utbildningar inom företagen.

5. Ökad miljöanpassning av varor samt synliggjord miljöpåverkan

En mycket viktig uppgift för dagligvarukedjans aktörer är att kommunicera miljöfrågorna till kunder och konsumenter. En ökad miljömedvetenhet ger också en marknad för varor som är miljöanpassade.

Inom detta åtgärdsområde har gruppen identifierat ett antal mer specifika områden inom vilka det är särskilt viktigt att vidta åtgärder. Dessa är:

- påverkan genom miljöinformation,
- utveckling av system för att synliggöra varors miljöpåverkan,
- efterfrågan på miljömärkta varor och utveckling av miljömärkningssystem, samt
- specifisering av miljökrav vid upphandling.

3.4.3 Avstämning av dialogens resultat hittills och beslut om fortsatt arbete

Arbetet inom dialogprojektet Framtida handel inleddes med att de deltagande företagens verkställande direktörer träffade näringsminister Björn Rosengren i november 1999. Den första delen i Framtida handel avslutades i oktober 2000 med att VD:arna för företagen åter träffade näringsministern för att stämma av det hittillsvarande arbetet och diskutera fortsatt arbete.

Samverkansdokumentet från avstämningsmötet visar att det finns en samsyn mellan deltagarna i dialogen och staten om den miljöpåverkan som handeln med dagligvaror ger upphov till. Samtidigt är man ense om att det finns stora möjligheter att inom dagligvarukedjan bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Det finns en enighet om att dialogen varit givande och att en utveckling av strategiska åtgärdsområden är nödvändig. Deltagarna enades om en fortsatt samverkan för en hållbar handel med dagligvaror. Siktet är inställt på att till hösten år 2001 ha kommit fram till överenskommelser om konkreta åtgärder där utveckling och uppföljning också bör ingå.

Figur 3.8. Samverkansdokumentet för Framtida handel

12 oktober 2000

Samverkan för en hållbar handel med dagligvaror

Under ett år har Miljövärdsberedningen, på regeringens uppdrag, och företag inom dagligvarukedjan fört en dialog om hållbar utveckling av handeln med dagligvaror. Dialogen har resulterat i en vision, mål och ett antal strategiska åtgärdsområden vilket ger en god plattform för ett fortsatt arbete. Dialogen har haft ett speciellt fokus på den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling, men samtidigt med en tydlig koppling till de ekonomiska och sociala dimensionerna.

Vid mötet i dag den 12 oktober år 2000 har vi, näringsministern och deltagande företag, kommit fram till följande:

Vi är medvetna om den miljö- och hälsopåverkan som handeln med dagligvaror ger upphov till. Samtidigt ser vi stora möjligheter att inom dagligvarukedjan bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Vi har uppfattningen att en hållbar utveckling ställer krav på långsiktighet såväl inom politiken, offentliga myndigheter och utbildningsväsendet som näringslivet.

Vi är överens om att aktivt verka för en hållbar utveckling av handeln med dagligvaror.

Vi anser att dialogen varit givande och att en utveckling av diskuterade strategiska åtgärder är nödvändig. Vi avser att utifrån plattformen arbeta vidare med sikte på att till 1 november 2001 nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder inklusive framtida utveckling och uppföljning. Arbetet kommer att bedrivas i kontakt med det fortsatta arbetet med riksdagens femton miljö kvalitetsmål.

Det fortsatta arbetet med dialogen Framtida handel

Det fortsatta arbetet är av en annan karaktär. Den framarbetade visionen, de uppsatta målen och strategin utgör en gemensam plattform i det fortsatta arbetet. För att kunna leda till konkreta handlingar måste planer för genomförandet utformas. Det krävs en konkretisering av strategin där åtgärder och resurser diskuteras

såväl på aktörsnivå som på företagsnivå. De eventuella hinder som finns för genomförandet av åtgärderna måste identifieras och förslag till lösningar tas fram.

I det fortsatta arbetet bör arbetsgrupper skapas för att fördjupa och ta fram konkreta förslag inom de strategiska åtgärdsområdena. Till arbetsgrupperna bör förutom de företag som nu deltagit i dialogen, även staten, branschorganisationer och andra företag med anknytning till projektets fokus engageras.

3.5 Erfarenheter av Miljövårdsberedningens två dialoger

Underlag till detta avsnitt är dels våra egna erfarenheter av de två dialogerna, dels underlag från deltagande företag och kommuner. Dessa gavs under oktober 2000 möjlighet att ge sin syn på processen.

3.9.1 Dialoggruppernas sammansättning

Av direktivet (Dir. 1998:65) framgår att respektive verksamhetsområde som omfattas av dialogen företrädesvis ska representeras av företag som är strategiska för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv eller företag som aktivt har integrerat miljöfrågorna i sin företagspolicy.

Dialogerna har således omfattat enskilda företag och inte branschorganisationer. En nackdel med detta är att företagen inte kan representera hela sin bransch. Samtidigt är det sannolikt så att det med denna sammansättning av dialoggrupperna gått att sätta mål och ambitioner högre än om dialogen förts med branschföreträdare. Eftersom branschorganisationer företräder alla sina medlemmar behöver de oftast lägga ambitionerna på en relativt låg nivå som alla medlemmar når upp till. Vi har parallellt haft kontakt med berörda branschorganisationer för att få in deras synpunkter i processerna.

I båda dialogerna har vi arbetat med ca 20 företag. Vår erfarenhet är att denna gruppstorlek har varit lagom av flera skäl. Grupperna har varit tillräckligt stora för att företag från de olika delarna av sektorerna ska ha kunnat delta, men inte större än att deltagarna har haft möjlighet att lära känna varandra och också känna sig delaktiga i processen. För kansliet har det också varit möjligt att hålla kontakt med alla. En något större grupp hade varit hanterbar men vi bedömer att någonstans vid 25–30 deltagande företag går en gräns för när gruppen blir för stor och deltagarna inte känner samma ansvar för arbetet.

Vi har haft som målsättning att företagen skulle representeras av samma person hela tiden. De företag som haft kontinuitet i sitt deltagande är också de som visat störst engagemang. När någon ny deltagare kommit med har det tenderat till att bromsa upp arbetet något. Miljövårdsberedningens slutsats är att det bör ställas krav på

kontinuitet i representationen hos de företag som deltar i en dialog.

I Bygga/Bo-dialogen tillkom tio företag efter att visionen tagits fram. De har givetvis haft en startsträcka för att kunna ta till sig visionen och arbetssättet.

Det är en nackdel att få kvinnor har deltagit i dialogprocesserna. Företagen har själva fått utse sin representant och könsfördelningen är sannolikt en återspeglning av den låga andelen kvinnor i högre befattningar i näringslivet.

De två dialoggrupperna har i viss utsträckning haft olika sammansättning avseende deltagarnas position inom företagen. I Framtida handel är många av deltagarna mycket kunniga i miljöfrågor och tekniska utvecklingsfrågor vilket har varit en fördel vid framtagandet av exempelvis visionen och de konkreta projekten för det fortsatta arbetet. I Bygga/Bo-gruppen finns det fler verkställande direktörer än i Framtida handel, vilket kan ha givit större tyngd åt projektet inom respektive företag.

Det breda deltagandet av olika typer av företag har bidragit till ett helhetstänkande kring de problem och lösningar som diskuterats. Att grupperna varit "otraditionellt" uppbyggda har också gjort det lättare att ifrågasätta dominerande synsätt. Arbetssättet i dialogen har krävt nytänkande från dem som deltar. Många deltagande företag har upplevt arbetssättet som stimulerande.

Gemensamt för de båda dialogprocesserna är att deltagarna har visat stort engagemang och konstruktivt bidragit till respektive process. Företagen har själva bidragit med textförslag och inför alla arbetsmöten lämnat synpunkter på utkast och förslag. Individens eget engagemang har som förväntat visat sig viktigt i processen.

3.5.2 Dialogprocesserna

Den metod vi använt för de två dialogerna är framtidsbaserad strategiteknik. Denna metod har presenterats närmare i avsnitt 3.2. Vi anser att metoden har haft många fördelar, framförallt genom att den har gjort det möjligt för företagen att se möjligheterna i framtiden och därmed underlättat en diskussion om hur de eventuella hinder som kan finnas i dagsläget kan övervinnas.

Visionsarbetet

De framtagna visionerna är dokument som deltagarna i dialoggrupperna enats kring. Vår bedömning är att visionerna är spännande, dvs. är utmanande utan att vara orealistiska. Givetvis finns det de som anser att visionerna är för utslätade eller också allt för visionära vilket återspeglas i några av de kommentarer som lämnats på texterna från de personer utanför dialoggrupperna, som inbjudits att kommentera visionerna.

De "fria tänkarna" som deltog under visionsarbetet bidrog på ett kreativt och konstruktivt sätt till att lyfta diskussionerna och ytterligare vidga perspektiven. De deltog i diskussionen om visionen på samma villkor som företagets företrädare.

En ungdomsdialog genomfördes på förslag från deltagarna i Bygga/Bo för att få in unga människors perspektiv och därmed kanske även ett bättre lyft i visionen. Ungdomsdialogen uppfattades av deltagarna som spännande och givande. Resultatet av arbetet blev dock snarlikt den vision som redan var framtagen. Kunskapen och medvetenheten om miljöfrågor visade sig vara betydligt lägre hos ungdomarna än hos de äldre kollegorna. Vi bedömer det som en viktig erfarenhet att tekniker och ekonomer i åldern 25–30 år inte hade så stor kunskap och medvetenhet om sambanden mellan deras verksamhet och aktuella miljöfrågor.

Arbetet med att ta fram strategier

Med vald modell har dialoggrupperna själva tagit fram och enats om mål och förslag till åtgärder inom prioriterade områden. Målen ställer höga men realistiska krav och dessa har i största möjliga mån jämförts med och bedömts ligga i linje med befintliga nationella miljökvalitetsmål.

Det har hela tiden i båda dialoggrupperna funnits en konstruktiv dialog där deltagarna frågat sig själva och varandra vad som kan göras för att nå målen och visionerna.

För att inte hamna i en situation där företagen skulle försöka skjuta över ansvaret på någon annan aktör och välja att invänta initiativ från denna, exempelvis i form av efterfrågan från konsumenterna, fokuserade vi på vilka konkreta åtgärder som behövs för att nå visionens olika delar. Det kunde t.ex. handla om vad som behövs för att fasa ut fossila bränslen eller för att få en bred marknad för solenergi.

Ett bra sätt att ta vara på deltagarnas kompetens och få bästa möjliga kvalitet i arbetet var att inbjuda dem att ta fram material. Detta skedde genom att företagen fick vissa arbetsuppgifter mellan arbetsmötena samt att mindre grupper tog fram särskilt underlag. Vår erfarenhet är att det är bra att så tidigt som möjligt lägga ut fördjupningsuppgifter på deltagarna och på så sätt ta vara på den kompetens som finns i gruppen och inom företagen.

Arbetsättet med gruppövningar med representanter för olika aktörsgrupper har lett till en givande dialog om möjligheterna i miljöarbetet. Övningar i blandade grupper har också gjort det möjligt att föra en dialog och få förståelse för andra aktörers problem och möjligheter.

I de två dialogprocesserna har det framkommit att det finns behov av incitament – kundkrav eller statliga styrmedel. Samtidigt har deltagarna initialt haft svårt att ange vilka dessa drivkrafter skulle vara. Vår slutsats är att många företag – i varje fall inom de delar av näringslivet som vi har haft dialoger med – är relativt ovana att själva ge förslag till incitament. De är mer vana vid att få framtagna förslag som de får ha synpunkter på, som t.ex. vid remissförfaranden.

Vår bedömning är att strategierna och förslagen om fortsatt arbete inom strategiska åtgärdsområden utgör en god plattform för ett framgångsrikt fortsatt arbete. För att få fram detaljerade strategier krävs ett fördjupat arbete. I det fortsatta arbetet, som är beslutat, kommer företagen att tillsammans med ytterligare företag, myndigheter och forskare ta fram konkreta förslag på åtgärder inom en rad olika områden.

Förankring

Deltagarna har diskuterat och förankrat vision, mål och strategi i sina företag på olika sätt. Processen har generellt fått ett positivt mottagande hos företagen.

Vår bedömning är att de möten som miljö- respektive näringsministern inbjudit till spelat en central roll för att få en god förankring. Vi bedömer att det stöd ministrar, verkställande direktörer och kommunalråd gav tidigt i processen, har haft stor betydelse för arbetet.

Vårt intryck är att deltagarna i Bygga/Bo hade relativt lätt att förankra arbetet i sina respektive företag. Det kan bero på att

många i ledningsposition deltog i Bygga/Bo. Även i Framtida handel gick förankringen smidigt trots att ett antal företag gjorde omorganisationer och stora omflyttningar i ledningen under tiden som dialogen pågick.

För att få en bred förankring inom alla utvalda delar av näringslivet har berörda branschorgan löpande informerats om arbetet och också tagit på sig att sprida informationen vidare. Den förankring som skett med berörda branschförbund bedömer vi kan underlätta spridningen av resultatet i bredare kretsar så att fler företag, även små och medelstora företag, kan ta del av resultatet. Det bör också underlätta det fortsatta arbetet när strategierna ska konkretiseras.

Samarbetet med myndigheterna har fungerat mycket bra. De har bl.a. hjälpt till med värdefulla synpunkter på innehåll och inriktning samt med faktagranskning av texterna. Miljövårdsberedningen har haft stor nytta av deras engagemang i arbetet. I dialogerna var det ofta en styrka att kunna hänvisa till synpunkter som lämnats av myndighetsrepresentanter.

3.5.3 Vad har vi uppnått?

Framtida handel

Arbetet i Framtida handel har förts utifrån förutsättningen att det finns en potential till miljöförbättringar i hela dagligvarukedjan, framför allt kopplad till logistik och IT-utvecklingen, men också en risk för ökad miljöbelastning om nuvarande utveckling med allt fler transporter fortsätter. Dessa två utvecklingsmöjligheter gäller också för den nya försäljningskanalen e-handel. Oavsett om e-handeln blir en marginell företeelse eller på sikt står för en betydande marknadsandel finns det en risk att den leder till ökade transporter. En samordnad logistik kring e-handeln skulle däremot kunna bidra till en minskad miljöbelastning. För att utnyttja potentialen och undvika ökad miljöbelastning krävs samarbete mellan företag inom olika branscher och i konstellationer som tidigare inte har förekommit. Miljövårdsberedningen anser att Framtida handel hittills har bidragit till att tydliggöra både det enskilda och det gemensamma ansvaret för dagligvarukedjans miljöpåverkan.

Att minska miljöpåverkan från transporter är en av de stora utmaningarna i miljöarbetet. I Framtida handel har ett antal företag

som vill gå i fronten pekat på några olika vägar för transportsektorn att arbeta för hållbar utveckling. De förslag till fortsatt arbete som presenteras, t.ex. projekt om kombitransporter och utveckling av drivmedels- och fordonsteknik kan ge viktiga bidrag till sektorns miljöanpassning. De resultat som kan komma fram ur dessa projekt bör också kunna tillämpas inom andra transportområden än dagligvarukedjans och därmed bidra till att begränsa den stora negativa miljöpåverkan inom detta viktiga område. Detta kan också ge svenskt näringsliv nya affärsmöjligheter.

Ambitionerna när det gäller att miljöanpassa dagligvarorna och att effektivisera och minska miljöbelastningen i tillverkningsledet kan också ge väsentliga bidrag till att nå miljö kvalitetsmålen.

Bygga/Bo

I bygg- och fastighetssektorn finns en stor potential att minska miljöbelastningen. Om de mål som tagits fram i Bygga/Bo uppfylls innebär det betydande bidrag till att klara miljö kvalitetsmålen. Bygga/Bo-gruppens mål är bl.a. att fasa ut fossila bränslen och att minska energianvändningen med 30 procent. Bygg- och fastighetssektorn står för ca 40 procent av Sveriges energianvändning. Enligt Klimatkommittén svarar bebyggelse och servicesektorn för cirka 15 procent av utsläppen av växthusgaser totalt i Sverige. Med en utfasning skulle sektorn göra en betydande insats för att nå nödvändiga internationella åtaganden och för att uppnå miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan.

En minskad energianvändning i sektorn med 30 procent har betydelse för att nå flera av miljö kvalitetsmålen. På sikt kan det också ge besparingar på i storleksordningen 20 miljarder kr per år som kan komma fastighetsägare och konsumenter till del. Detta bedöms i princip kunna ske genom satsningar på energieffektiva lösningar som redan finns tillgängliga. För offentliga aktörer kan minskningen innebära inbesparade energikostnader på 5–10 miljarder kr per år.

Ambitionerna att fasa ut skadliga kemikalier och nå en sund inomhusmiljö liksom ambitionerna att minska mängderna avfall till deponi har också stor potential att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen, t.ex. målen om giftfri miljö respektive god bebyggd miljö.

Det behövs en omfattande kompetensutveckling för personal inom byggande, drift, skötsel och underhåll av fastigheter och anläggningar för att målen ska uppfyllas. Denna kompetensutveckling bör också kunna bidra till att kvaliteten ökar i bygg- och fastighetssektorn.

Strategiska personer i byggsektorn har bedömt att visionen och målen i sig kommer att påverka sektorns framtida utveckling. Byggsektorns kretsloppsrad, som har en bred förankring i sektorn, avser att använda resultaten från Bygga/Bo-dialogen som ett underlag i den nya handlingsplan som håller på att tas fram.

Sammanfattande slutsatser

Dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel har resulterat i visioner, mål, strategier och förslag till fortsatt arbete inom strategiska åtgärdsområden. Resultaten beskrivs kort i avsnitt 3.3 och 3.4 samt i sin helhet i respektive särtryckta rapport.

Miljövärdsberedningen anser att det valda arbetssättet varit fruktbart och att resultatet utgör en god plattform för fortsatt arbete. Vi bedömer att dialogerna kan bidra till att nå miljökvalitetsmålen, dels för att de lett fram till intressanta förslag och dels för att arbetsformen gjort det lättare att förankra arbetet i näringslivet, dvs. hos dem som förväntas vidta åtgärder.

Miljövärdsberedningen anser att diskussionerna i grupperna ökat insikten om respektive aktörs ansvar. Diskussionerna har också gett nya insikter om möjligheterna att samarbeta över gränserna för att hitta mer hållbara lösningar. Vår bedömning är att kunskaperna och insikterna om att det behövs nya synsätt och mer hållbara produkter och tjänster finns hos de deltagande företagen och att dessa i det fortsatta arbetet kan ses som "ambassadörer" för att nå målen och visionerna.

Miljövärdsberedningens uppdrag har varit att förbereda och inleda en dialog med delar av näringslivet och det finns nu beslut om att fortsätta arbetet med de två dialogprojekten inom regeringskansliet.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om i vilken utsträckning de två dialogerna i praktiken kommer att leda till åtgärder som i tillräcklig omfattning förbättrar miljösituationen. Det är först i nästa skede som det går att bedöma resultatet och dra slutsatser om dialog som styrmedel och arbetsform fullt ut. De åtgärder som tas

fram i det fortsatta arbetet behöver följas upp och utvärderas för att slutsatser ska kunna dras om huruvida dessa dialoger varit ett effektivt verktyg i miljöpolitiken.

Miljövårdsberedningen anser att det hittillsvarande arbetet med pilotprojekten Framtida handel och Bygga/Bo är positiva. Dialogerna har givit önskvärt resultat och det finns en god plattform för det fortsatta arbetet. Genom den enighet som finns i grupperna om vision, mål, strategier och fortsatt arbete finns det enligt vår bedömning goda möjligheter att de fortsatta dialogerna ska leda till överenskommelser om konkreta åtgärder.

4 Ett näringsliv för hållbar utveckling

4.1 Dilemman i hållbarhetsarbetet

Ett antal dilemman i samhället påverkar och försvårar de förändringar som behövs för att nå ett ekologiskt hållbart samhälle. I detta avsnitt belyser vi några viktiga sådana dilemman på olika plan som förklarar varför det inte händer tillräckligt mycket när det gäller att åtgärda och förebygga negativa miljöeffekter. I vissa fall kan effekterna av dessa svårigheter t.o.m. leda till att utvecklingen går åt fel håll.

4.1.1 Kortsiktigt tänkande

De nationella miljö kvalitetsmålen och en ekologiskt hållbar utveckling är långsiktiga mål med en tidshorisont på 25 år eller mer. Tidsperspektiven är ofta långa när vi talar om de ekologiska sammanhangen. Det kan ta lång tid innan miljöeffekterna av en viss aktivitet blir synliga och ofta ytterligare tid innan orsakssambanden blir tydliggjorda. Det kan också ta lång tid från det att åtgärder vidtagits och till dess miljön faktiskt återhämtat sig.

Detta ska jämföras med de korta tidsperspektiv som gäller för de flesta beslutsfattare. Globalisering, teknikutveckling liksom tätare och snabbare information leder till ett allt kortare tidsperspektiv både i de flesta företag och i samhället i stort. Samtidigt har utrymmet för debatt och långsiktig analys i media minskat till förmån för ett mer dagsaktuellt nyhetsutbud.

Finansmarknaderna vill hela tiden se resultat och de premierar det kortsiktiga framför det långsiktiga resultatet. Därmed blir det svårare för många företag att bedriva ett långsiktigt arbete. Även företag med produkter som tar lång tid att utveckla måste ta

hänsyn till finansmarknadens dagliga bedömningar. Produktutbytet blir dessutom allt snabbare. På t.ex. hemelektronikmarknaden är den genomsnittliga produktlivsrytmen tre månader och ett större elektronikföretag kan lansera omkring 5 000 nya produkter på ett år.

Ett kortsiktigt tänkande i ekonomiska termer behöver givetvis inte vara negativt men det blir problem när beslutsfattare som styrs av kortsiktiga hänsyn ska bidra till att lösa miljöproblem som förutsätter ett långsiktigt perspektiv för sin lösning.

Miljövårdsberedningen anser att scenarier och visioner kan vara verktyg för att arbeta med mer långsiktiga perspektiv. Visionerna måste givetvis sedan konkretiseras genom mer operativa delmål. Erfarenheten från våra två dialogprocesser är att visionsarbete och framtidsbaserad strategiteknik kan utgöra en länk för att förena det önskvärda långsiktiga miljöperspektivet med det mer kortsiktiga operativa företagsperspektivet.

4.1.2 Osäkerhet

De miljöproblem som ska lösas har i dagsläget inte alltid kända miljöeffekter. Ofta finns en osäkerhet som handlar om huruvida och i så fall när, men också var miljöeffekter uppstår. Det kan t.ex. gälla för växthuseffekten eller beträffande hälso- och miljöeffekterna av olika kemikalier, som vi använder i samhället.

Osäkerheten påverkar olika aktörers vilja att agera och den upplevda känslan av att ha mandat för att kunna fatta beslut i förhållande till miljöproblemet. Detta gäller beslutsfattandet både i näringslivet och i politiken. Hur mycket man anser sig behöva veta om miljöproblemets uppkomst och effekter har betydelse för vilka insatser som vidtas. I takt med att miljöproblemen blir allt mer globala och diffusa ökar osäkerheten om orsakssamband och konsekvenser av utsläpp och miljöpåverkan. Givetvis görs ständigt framsteg i forskningen men vi kommer aldrig att få fullständig klarhet om de komplexa samspel som finns i de ekologiska systemen.

Vi anser att osäkerheten om hur olika verksamheter påverkar miljön bör hanteras genom försiktighetsprincipen. Den bör vara en vägledande princip vid beslut som påverkar miljösituationen.

4.1.3 Globalt och nationellt perspektiv

Allt flera prioriterade miljöproblem är i dag av gränsöverskridande karaktär. Marknaderna för varor och tjänster blir också alltmer globala. Företagen agerar direkt eller indirekt på den internationella marknaden. Även företag som endast vänder sig till den svenska marknaden har ofta indirekta kopplingar till den internationella marknaden via t.ex. underleverantörer.

När miljöeffekterna inte enbart går att koppla till en källa och en ansvarig utan är knutna till varors och tjänsters hela livscykel uppstår osäkerhet kring vem som är ansvarig och för vad. Det handlar inte bara om ansvar mellan företag eller mellan olika aktörer inom en nation utan också om vilka åtgärder som kan och bör vidtas på nationell respektive internationell nivå.

Internationella handelsregler och EU:s regelverk innebär begränsningar i handlingsutrymmet för en enskild nation. Företagen blir också alltmer globala. Därför behövs internationella överenskommelser på miljöområdet. Liksom man i handelspolitiken genom avtal sätter upp spelregler för den internationella marknaden behövs regler för att lösa internationella miljöproblem. Det har också utvecklats internationella konventioner och ett stort antal EU-direktiv på miljöområdet. Dessa tar dock vanligen lång tid att förhandla fram och leder ofta till kompromisser som kan resultera i oklarhet om ansvarsfördelningen.

4.1.4 Ansvarsfällan

Alla aktörer behöver på olika sätt bidra till arbetet för hållbar utveckling. Ett väl fungerande samspel mellan dessa är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete som kan resultera i att miljökvalitetsmålen nås och att samhället utvecklas på ett hållbart sätt. Oklara ansvarsförhållanden leder dock lätt till att alla försöker lägga över ansvaret på en annan aktör. Det kan leda till handlingsförlamning och konsekvenserna av en sådan ansvarsfälla kan bli inaktivitet i miljöarbetet.

I miljöarbetet är det angeläget att varje aktör ser sin egen roll och sina insatser i relation till andras. Bristen på kommunikation mellan olika aktörsgrupper kan leda till att nödvändiga beslut förhindras eller fördröjs. För att komma ur denna ansvarsfälla behöver politiker ta ansvar för att driva på utvecklingen och företag ta ansvar för den egna verksamhetens miljöeffekter. Även

enskilda människor behöver i sina olika roller faktiskt efterfråga en god livsmiljö. Individer behöver som medborgare klargöra för politiker och som konsumenter för näringslivet att en god miljö är något som önskas. Också i sin roll som anställd kan man påverka eftersom personalens åsikter blir allt viktigare för företagen.

Ett sätt att överbrygga ansvarsfällan är ökad kommunikation mellan de olika ansvariga aktörerna.

Trots de dilemman vi tagit upp i detta avsnitt finns det stora möjligheter för näringslivet att ta ansvar för utvecklingen av ett hållbart samhälle.

4.2 Drivkrafter för hållbar utveckling i företagen

4.2.1 Näringslivets möjligheter

Företag kan sägas ha två uppgifter – effektivisering av sin egen verksamhet och strategisk utveckling. Effektivisering handlar i första hand om förbättring av befintlig produktion medan strategisk utveckling handlar om nya processer och produkter. Ett företags drivkrafter kan alltid på ett eller annat sätt härledas till konkurrenskraft och företagets utveckling. Inom sina kärnområden bedriver de flesta företag ett ständigt utvecklingsarbete och de har kompetens och vana att arbeta med detta.

Miljö är en fråga som kommer in i all verksamhet och innebär en ny osäkerhet för företagen att hantera. Stora och medelstora företag är idag medvetna om den miljöpåverkan deras verksamhet ger upphov till och arbetar aktivt med miljöfrågor, vilket bl.a. framgått av olika enkätundersökningar. Dessa företag har ofta en miljöchef, någon form av miljöledningssystem för verksamheten, utvecklar och säljer miljöanpassade produkter samt redovisar sin miljöpåverkan i miljöredovisning eller dylikt.

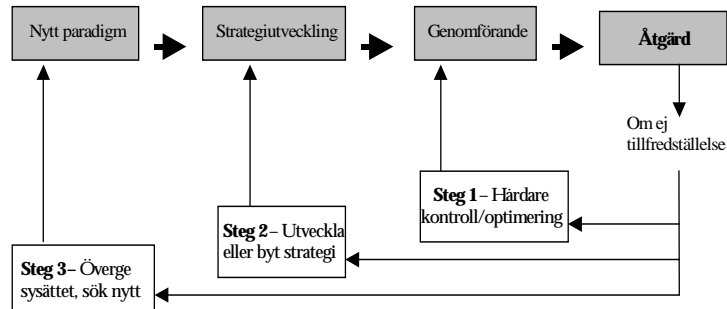
Utöver det lagreglerade miljöarbetet bedriver allt fler företag ett miljöarbete på affärsmässiga grunder. Det handlar om att spara resurser och därmed kostnader eller att sälja miljöanpassade varor och tjänster. Enligt GRIs (Gothenburg Research Institute) undersökning Miljöbarometern 1997–1998 anser 45 procent av företagens representanter att miljöåtgärder ger högre vinster. Denna andel har ökat från 36 procent år 1993.

I Näringslivets miljöchefers enkät (år 2000) till sina medlemmar uppger 37 procent att införande av miljöledningssystem påverkat företagets ekonomi positivt och ca två procent att ekonomin försämrats. Övriga 61 procent bedömer att företagets ekonomi är opåverkad sedan miljöledning införts. Brist på miljökompetens och osäkerhet om konsumenternas reaktioner kan bidra till att många företag inte bedriver något miljöarbete trots att det kan vara lönsamt.

Förutsatt att företagen får en signal att de behöver börja arbeta med miljöfrågor kan de tänkas reagera enligt figur 4.1. Den visar hur en organisation eller ett företag gärna först försöker lösa ett problem man sett i sin verksamhet genom att optimera det befintliga systemet, t.ex. genom hårdare kontroll. Om problemet

kvarstår så försöker man att åtgärda det genom att t.ex. se över sina strategier. Om inte heller detta hjälper så tvingas man att se på sin verksamhet på nytt sätt och genomföra genomgripande förändringar.

Figur 4.1. Modell av förändringsarbete i en organisation



Källa: Kairos Future AB.

Tillämpas denna bild för företag med ett aktivt miljöarbete kan steg ett sägas motsvara optimering, steg två utveckling av befintliga produkter och steg tre helt nya synsätt på verksamheten som t.ex. ett större tekniksprång eller en ny affärsidé. Optimering och produktutveckling är nödvändiga men de bidrar oftast inte till att finna de nya synsätten och lösningarna. För att klara dagens och morgondagens miljöproblem behövs nya strategier, tekniksprång och sannolikt också paradigmskiften. Sådana kan lättare uppstå om perspektiv och angreppssätt är otraditionella. Flera forskare och strateger har kommit till slutsatsen att det behövs en bredare samverkan mellan olika parter för att hitta lösningar på miljöutmaningarna. Denna slutsats delas av Miljövårdsberedningen och också av andra som arbetat med framtidsstudier som t.ex. Teknisk Framsyn.

När miljöfrågan fick en plats i samhällsdebatten på 1960–1970-talet tvingades miljöåtgärder fram genom lagstiftning och blev ofta en kostnad för näringslivet, t.ex. för investeringar i reningsteknik. Detta synsätt kan till viss del finnas kvar i näringslivet och det kan vara en anledning till att inte fler företag bedriver ett proaktivt

miljöarbete. I dag spelar kundernas krav en allt större roll för näringslivets arbete med miljöfrågor och det finns många exempel på miljöarbete i företag som ger minskade kostnader eller ökade intäkter. Nedan ges några exempel på möjligheter för företag att utnyttja dessa vinna-vinna lösningar.

Grönare företag genom resursbesparingar

Företag är vana att arbeta med effektiviseringar av sin verksamhet och den första och enklaste miljöåtgärden att genomföra är att optimera resursanvändningen i befintlig verksamhet. Minskad förbrukning av resurser som material och energi spar både miljö och utgifter. År 1997 investerade Tarkett AG 18 miljoner kr för att utöka återvinningssystemet och ta hand om spill från produktion och installation av platsbyggnad. Inbesparingen var samma år 13 miljoner kr och det samtidigt som deponeringen av spill i det närmaste upphörde. Ett annat exempel är Scandic hotels som genom projektet "Resursjakten" sparade 6 miljoner kr redan första året genom minskad energi- och vattenanvändning samt minskade avfallsmängder.

Användningen av miljöledningssystem, där bl.a. en miljöutredning av verksamhetens miljöpåverkan ingår, visar ofta på nya möjligheter till besparingar som företagen inte tidigare har uppmärksammat. Vid t.ex. ABB Motors AB har införandet av ISO 14001 lett till att man första året, 1998, sparade 1.8 miljoner kr och år 1999 sparade 6.3 miljoner kr, bl.a. genom minskad energianvändning. I genomsnitt betalade sig de gjorda investeringarna på cirka tio månader.

Grönare företag genom nya produkter och marknader

För många företag som börjat arbeta aktivt med miljö i verksamheten och i produktutvecklingen har intäkterna ökat. Detta kan ses som andra steget med en miljödriven utveckling av varor och tjänster. Dessa företag kan få en komparativ fördel jämfört med konkurrenterna och därmed öka sina marknadsandelar. Miljöfrågorna kan bli en drivkraft till nya affärsidéer eller produkter.

Sedan år 1998 har projektet Ekodesign Sverige pågått. Syftet med projektet har varit att stimulera en miljödriven integrerad produktutveckling i små och medelstora företag. I projektet deltar

elva mindre och två större företag samt miljöspecialister och industridesigners. Målet med projektet, vilket också uppnåtts, har varit att minska produkternas miljöbelastning med en faktor två, dvs. 50 procent, i ett livscykelperspektiv. I projektets fortsättning ska företagen fokusera mer på funktion än på befintlig produkt eller tjänst och ser det som fullt möjligt att utifrån funktionskraven nå faktor 4–6 dvs. att miljöbelastningen minskar med 75–85 procent.

Ett av de deltagande företagen är Gunnebo Entrance Control AB som tillverkar entréer, säkerhetsslussar m.m. I projektet har de utvecklat sin mest lyckade produkt under 1990-talet. Säkerhetsslussar är normalt stängda men genom att låta passagen i slussarna var öppen i normalläget i stället för stängd så spar man 90 procent energi och minskar dessutom slitage och serviceintervall.

Ett annat mer känt exempel är Electrolux miljöarbete. Av företagets sortiment, stod år 1999 de ur miljösynpunkt bästa produkterna för 21 procent av försäljningen och 31 procent av vinsten. Detta visar enligt Electrolux att miljöarbete kan skapa vinst och att det går att få kunder att se kopplingen mellan miljöprestanda och driftskostnader.

Grönare företag genom större förändringar

Optimering av befintliga produktionsprocesser och miljöanpassning av befintliga produkter är de två första stegen i ett aktivt miljöarbete. Men det behövs också mer genomgripande förändringar där nya effektiva produkter och koncept utvecklas. Ett sådant område där optimering inte är tillräckligt är användningen av fossila bränslen för transporter. Utsläppen av koldioxid från transporter ökade mellan åren 1980–1996 med 27 procent, vilket, om trenden fortsätter, innebär en ohållbar ökningstakt i relation till Sveriges åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Utvecklingen av bensen- och dieselmotorerna har det senaste decenniet lett till energieffektivare fordon. Utvecklingen av alternativa bränslen pågår och det finns flera exempel på att fordonstekniken utvecklats för att kunna använda dessa bränslen. FFV (Flexible Fuel Vehicle)-konsortiet i Sverige (kommuner, företag och privatpersoner) har t.ex. genomfört en teknikupphandling som lett till att Ford Motor Company tagit fram en bil som kan köras både på etanol och på bensen. Fortfarande används dock samma grundteknik i bensen –

och dieselmotorerna och alternativa bränsle- och motortekniker har ännu inte slagit igenom.

Många oljebolag har aktivt motarbetat att man internationellt försöker att begränsa utsläppen av koldioxid. Därmed fördröjer man nödvändig teknikutveckling. Några oljebolag har nu ändrat strategi och satsar också på att utveckla alternativa energikällor som sol och vindenergi. De kallar sig energibolag i stället för oljeproducenter.

Ett svenskt exempel på nytänkande är den soldrivna automatiska gräsklippare som Husqvarna AB presenterade under 1990-talet. Bolaget hade tidigare utvecklat katalysatorer för små förbränningsmotorer för att minska lukt och utsläpp från motorsågar, gräsklippare m.fl. produkter. Den automatiskt soldrivna gräsklipparen togs fram för att bolaget ville framstå som innovativt. Denna utgår från vad som ska göras, dvs. klippa gräsmattan. Vinsten för konsumenten är att slippa klippa gräs samtidigt som miljövinsten är att buller och avgaser undviks. Gräsklipparen möttes av stor skepsis från konkurrenter när den presenterades. Den slog inte igenom, men en batteridrivna automatisk motsvarighet har sedan lanserats och mött större efterfrågan än företaget förväntat sig. Produktens miljöprestanda har också visat sig vara en viktig faktor för de konsumenter som köpt denna produkt.

4.2.2 Drivkrafter för näringslivets miljöarbete

Det finns förutsättningar för näringslivet att genom egna insatser komma långt i miljöarbetet. Vad är det då som driver företagen?

Lagkrav har historiskt sett varit den viktigaste drivkraften för näringslivets miljöarbete. Enligt Miljöbarometern 1997–1998 var de viktigaste drivkrafterna år 1997 kundkrav, lagkrav och det interna tryck som skapas genom bl.a. ledningens engagemang. Tryck från kunder har enligt Näringslivets miljöchefers (NMC) enkäter till medlemmarna konstant ökat de tre senaste åren och är nu den viktigaste drivkraften. För många små företag är andra drivkrafter än lagstiftning ofta svaga och därför bedriver de inte miljöarbete i samma utsträckning som de större företagen.

Studier visar att företagen hela tiden reagerar på omvärldens krav i form av kundkrav och styrmedel som driver på utvecklingen. Utan marknadskrav och styrmedel skulle knappast någon utveckling ske i näringslivets miljöarbete. Utifrån ett företagsperspektiv

kan detta beskrivas som en spiraleffekt av ömsesidigt beroende och ett samspel mellan olika aktörer i samhället. Det innebär att företagen tar till sig krav från omvärlden och genomför åtgärder till följd av dessa. Det ger en signal till de andra aktörerna att en miljöanpassning gick att genomföra. Det leder i sin tur till att nya miljökrav ställs från aktörer i företagets omvärld. Denna spiraleffekt driver på företagets anpassningsprocess. Någon måste börja ställa krav för att alla aktörer inte ska hamna i ansvarsfällan med handlingsförklaring som följd.

Efterfrågan som drivkraft

Efterfrågan från kunder – från enskilda konsumenter, från andra företag och från offentliga beställare – är en central drivkraft för företagets miljöarbete. Ett aktivt miljöarbete kan stärka företagets varumärken och bli ett kännetecken på ett framgångsrikt företag.

Vi har tidigare gett exempel på att företag som ligger långt fram vad gäller miljödriven produktutveckling kan räkna hem miljöinvesteringen ekonomiskt. Det gäller även när produkten blir dyrare om det finns ett kundsegment som är villigt att betala mer för en miljöanpassad produkt. Miljökrav från konsumenter kan också bli så stora att alla tvingas anpassa sig. Efterfrågan på bl.a. klorfria blöjor och kaffefilter bidrog till att den klorfria pappersmassan togs fram i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

En stark miljöefterfrågan på hemmamarknaden kan leda till att det utvecklas produkter som också kan ge exportmöjligheter. För stora företag med verksamhet i många länder kan den svenska marknaden vara för liten för att ge en sådan drivkraft. Samtidigt finns exempel på att en liten marknad med stora krav kan användas som testmarknad för produktutveckling av företag från hela världen. Svenska krav på begränsad strålning från dataskärmar är ett exempel.

Riskhantering

Företagets image blir allt viktigare för framgång på marknaden. Miljöhänsyn uppfattas av många företag som en viktig faktor för att företaget ska framstå som ansvarstagande och medvetet. Det tar tid och kostar pengar att bli av med stämpeln som ett företag som orsakar miljöproblem.

För att undvika att få dåligt rykte och därmed tappa marknadsandelar är det för företaget viktigt att känna till verksamhetens miljöpåverkan. Med miljöpåverkan avses inte bara påverkan vid produktion utan också varans eller tjänstens miljöbelastning. Okunskap om miljöeffekterna av den egna verksamheten kan innebära en risk för företaget. Detta är ett motiv för många företag att aktivt arbeta med t.ex. livscykelanalyser och också visa detta resultat för sina kunder. På t.ex. SJ:s hemsida är det i dag möjligt att göra emissionskalkyler för att jämföra miljöbelastningen från olika transporter och på Electrolux hemsida kan man få information om energibesparingar för olika typer av vitvaror.

Branscher och företag som har utsatts för miljökritik bedriver ofta ett aktivt miljöarbete. Skogsindustrin är en näring som granskats kritiskt under lång tid och som successivt utvecklat sitt miljöarbete.

Men företag kan också bedöma att det är en risk förknippad med att marknadsföra sig som miljöanpassad. Företag som ligger långt fram i sitt miljöarbete vågar inte alltid marknadsföra miljöarbetet externt eller visa det utåt. Ger man sken av att vara duktig ur miljösynpunkt finns en risk att man blir granskad extra noga och trots att man kanske har ett betydligt bättre miljöarbete än konkurrenterna så kan man utsättas för negativ publicitet. Därför avstår vissa företag från att marknadsföra sitt miljöarbete. Detta kan hämma möjligheterna att via marknadsföring lyfta fram miljöaspekter och därmed synliggöra dessa för konsumenterna och på så vis generera en efterfrågan på miljöanpassning.

4.2.3 Förutsättningar för ett framgångsrikt miljöarbete

I våra två dialoger har det direkt och indirekt framkommit hinder för företagens miljöarbete. Det har varit hinder som företaget självt kan påverka, men också sådana som beror på eller är nära kopplade till andra aktörer. Exempel på externa hinder som angetts är avsaknad av incitament för utveckling beroende på t.ex. billig energi, svårigheter att visa vinsten för kunden, och att en gör miljöinvesteringen men någon annan erhåller besparingen. Andra hinder som har tagits upp är brist på långsiktiga villkor och brist på erfarenhetsåterföring.

Det finns också ett antal hinder som är interna i företagen. I det följande redovisar vi faktorer som underlättar ett framgångsrikt

miljöarbete där interna hinder kan övervinnas och bli till möjligheter i företagen.

De faktorer som tas upp här gäller också för små- och medelstora företag. Specifikt för dessa företag är dessutom brist på resurser och kompetens för att arbeta med miljöfrågor i verksamheten. Vi har i bilaga 4 särskilt belyst förutsättningarna för små- och medelstora företag att bedriva miljöarbete.

Ledningens stöd

Det största hindret för ett aktivt miljöarbete i näringslivet är, enligt Miljöbarometern 1997–1998, avsaknad av stöd från ledningen. Kretsloppsdelegationen kom i sin utvärdering av företagens kretsloppsanpassning fram till att:

Vad företagsledare personligen anser om miljöfrågornas utveckling har en stark inverkan på de beslut som tas och verkställs, och miljöfrågor måste ha stöd i ledningen för att få genomslag i organisationen.

För att ett företag ska lyckas att integrera nya frågor, som miljöaspekten i verksamheten, krävs att VD och ledning aktivt stödjer arbetet och själva är ett föredöme för personalen. Det krävs också ett aktivt stöd från ägarna.

I många företag och organisationer kan motståndet mot förändringar vara störst hos mellanchefer som inte har den strategiska överblicken och inte heller tillräcklig kontakt med organisationens produktion. Därför är tydliga signaler från ledningen av yttersta vikt. Därmed ges legitimitet åt miljöarbetet i hela organisationen vilket är en förutsättning för att komma igång och få genomslag. För miljöfrågan är det liksom för annat utvecklingsarbete också viktigt att det finns drivande eldsjälur som ges manöverutrymme i organisationen.

Miljöarbetets integration i verksamheten

För att miljöarbetet i företagen ska kunna utvecklas så att nya angreppssätt kan erbjuda lösningar som är positiva för miljö, ekonomi och företagets utveckling, krävs att miljöperspektivet integreras i företagets hela verksamhet. Att som många företag gör i dag, endast ha en central miljöstab eller miljöchef, räcker inte för att möta framtidens miljöutmaningar. När miljöarbetet bedrivs vid

sidan om den övriga operativa verksamheten kan det bli svårt att få genomslag i den löpande verksamheten.

Miljöledningssystem är ett bra verktyg för företag och organisationer att systematisera sitt miljöarbete. Kraven i miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS på ständig utveckling innebär att även om företagen börjar från låg nivå så kan arbetet successivt leda till ett mer ambitiöst miljöarbete. Miljöledningssystem kan därför vara en viktig drivkraft genom att inventera företagets miljöpåverkan och integrera miljöarbetet i organisationen.

Enligt den enkät som Näringslivets miljöchefer årligen ställer till sina medlemmar har företag med miljöledningssystem i större grad integrerat miljöfrågorna i affärsstrategier och marknadsföring än företag som saknar sådana system. Att ett företag har miljöledningssystem är dock ingen garanti för att företaget bedriver ett aktivt miljöarbete. Företaget väljer själv ambitionsnivå och takt i arbetet. Alla företag, även de med ohållbara affärsidéer, kan införa miljöledningssystem. Ständig förbättring behöver inte heller innebära att stora steg tas mot att lösa befintliga miljöproblem eller att det sker ett förebyggande arbete.

I ISO 14001 och EMAS systemen ställs som krav att de underleverantörer som anlitas också arbetar med miljöfrågor. I de upphandlingar som företag med miljöledningssystem gör ska miljökrav ställas som motsvarar de riktlinjer som företaget har för sitt eget miljöarbete. Därmed kan underleverantörer med miljöledningssystem skaffa sig en komparativ fördel gentemot konkurrenter som saknar motsvarande system.

En framsynt organisation

Ett vanligt förhållningssätt till förändringar och behov av förändringar är att reagera och agera utifrån hur det ser ut i dag. Alla förändringar och behov av förändringar jämförs med och värderas mot nuläget. Många chefer är enligt vissa forskare inriktade på "maintenance management", dvs. underhåll och förvaltning i sitt arbete. De ser sin uppgift som att se till att verksamheten löper smidigt och att lösa problem om sådana uppstår. När det inte finns några problem anses situationen vara tillfredsställande. Det är med en sådan utgångspunkt lätt att se alla förändringar som hinder och kostnader snarare än som möjligheter till nya affärsidéer och fram-

tida intäkter. Alla frågor som ligger utanför företagets kärnverksamhet är lätta att lägga åt sidan. Finns det inte kompetens och intresse för t.ex. miljöfrågor så genomförs inte effektiviseringar eller utvecklingsprojekt som kan ge miljövinster även om de är lönsamma, eftersom företagets sökkostnad för dessa alternativ blir för hög.

En svag omvärldsbevakning kan vara ett hinder för ett aktivt miljöarbete. Mycket talar för att miljökrav kommer att bli mer påtagliga i framtiden, från konsumenter eller genom regleringar. Företag med en bra omvärldsbevakning kommer att se dessa krav och de möjligheter och risker de innebär före andra företag.

Kompetens och produktutveckling

När det gäller miljö och företagsverksamhet kan brist på kunskap om verksamhetens påverkan på miljön vara ett hinder. I Miljöbarometerns enkätundersökning framkommer t.ex. att avsaknad av intern kompetens är ett hinder för att kunna ta och genomföra miljöinitiativ i företaget. Många pekar därför på att det behövs mer miljökompetens i företagen. I näringslivet finns givetvis företag som har kunskap om miljöfrågors betydelse, den egna verksamhetens miljöeffekter och hur dessa frågor kan hanteras. Det är dock än så länge allt för få företag som använt miljökunskandet till att se nya lösningar och nya möjligheter. Miljöarbete handlar inte bara om att åtgärda befintliga miljöproblem som dagens produktion ger upphov till, det handlar allt mer om att utveckla nya varor och tjänster som är ekologiskt hållbara.

För att lösa framtidens miljöutmaningar anser Miljövårdsberedningen att vi måste söka nya system och lösningar och inte bara arbeta med att förbättra dagens teknik på marginalen. De stora potentialerna för att åtgärda miljöproblem och förhindra att sådana uppstår finns i produktutveckling som leder till större förändringar som tekniksprång och nya koncept.

Om miljöperspektivet kommer in redan under produktutvecklingsfasen finns det möjlighet att arbeta förebyggande och därmed förhindra att miljöproblem uppstår. När det gäller utveckling av varor och tjänster finns en vana hos företagen att utveckla och ta risker. Innan varan eller tjänsten finns på marknaden kan dock företagen inte vara helt säkra på om konsumenterna efterfrågar den aktuella varan eller tjänsten.

Det kan vara mycket svårt att bedöma ny tekniks framtida potential. Ett exempel är att det sägs att patentjuristerna på Bell Labs i början var ovilliga att söka patent på lasern som de ansåg ointressant eftersom optiska vågor aldrig spelat någon roll för kommunikationstekniken. I dag är optiska vågor basen för t.ex. bredbandsöverföring.

Ny teknik och nya affärsidéer handlar också om att tillfredställa mänskliga behov på nya sätt eller i nya kombinationer. Då räcker inte god analytisk förmåga och ingenjörskunnande, utan fantasi behövs också.

Miljöfrågan är en bredare fråga än enbart en teknisk fråga eftersom allt fler miljöutmaningar hänger ihop med hur vi lever.

Därför anser vi att man behöver arbeta mer yrkesöverskridande i företag och organisationer. Ingenjörer kan inte längre själva svara för nytänkandet. En ökad samverkan mellan tekniker, naturvetare, samhällsvetare, ekonomer och humanister är nödvändig för att hitta nya lösningar på framtidens miljöproblem. Att våga anställa andra kompetenser än vad som traditionellt finns i företaget kan därför driva på miljöutvecklingen genom att en bredare syn på problem och lösningar erhålls.

Uppföljning

Resultatet av miljöarbetet måste liksom andra aspekter av verksamheten följas upp och kommuniceras såväl internt till de anställda som externt till kunder och leverantörer. Ett sätt att utvärdera miljöarbetet i företagen är att använda sig av särskilda system av indikatorer som mäter företagets miljöprestanda.

Det finns relativt få icke företagsanknutna fungerande indikatorsystem i näringslivet, men allt fler företag inser att det behövs indikatorer för att följa upp miljöarbetet och utveckla egna system. Det som företagens indikatorsystem har gemensamt är att de fyller ett behov vad gäller utvärdering och rapportering av miljöarbetet både för extern och intern kommunikation. Men det finns även företag som ställer sig avvaktande till indikatorer och då framför allt till att använda dem som kommunikationsmedel utåt. Generellt gäller att det finns en större användning av indikatorsystem än vad företagen redovisar och skälen till detta är flera. Vissa data kan vara känsliga att redovisa och detaljer, som

internt är viktiga, kan vara svåra att förmedla utåt. I bilaga 5 finns en redogörelse av system för nyckeltal och indikatorer.

Förutsättningarna är olika för företag i skilda branscher, och kan även variera inom branscherna. Variationer i indikatorsystem kan bland annat härledas till att företag har olika behov och att företag har olika startpositioner, dvs. är certifierade enligt vissa standarder, eller inte. Certifiering innebär att man gjort miljöutredningar m.fl. arbeten.

Modeller för utvärdering av miljöarbetet inom företag är många gånger avhängigt miljöledningssystemen ISO och EMAS, då dessa innebär att företagen åtagit sig att ständigt förbättra sin miljöprestanda, och att de skall rapportera arbetet i miljöredovisningen. Generellt är små och medelstora företag klart underrepresenterade bland de företag som har miljöledningssystem.

Det behövs indikatorer i företagen som tar hänsyn till andra saker än rena utsläpp och annan mer synlig miljöpåverkan. Kopplingar till övergripande miljömål både inom företaget och för landet som helhet är tänkbara och enligt Miljövårdsberedningens bedömning önskvärda. När företagen bygger upp indikatorsystem på företagsnivå bör det därför vara intressant att notera valen av miljöaspekter som tas upp i internationella och nationella indikatorsystem.

Miljövårdsberedningen anser att en förutsättning för att miljöarbetet ska lyckas och resultaten kunna påvisas, är att det finns instrument för uppföljning och jämförelser. Utan en tydlig återkoppling där insatser följs upp och de faktiska resultaten tydliggörs, blir arbetet lätt bortprioriterat. Att en del företag nu börjar lägga in miljöredovisningen i årsredovisningen är ytterligare ett sätt att få kontinuitet i uppföljningsarbetet.

4.2.4 Skapa drivkrafter och förutsättningar för ett innovativt näringsliv

Vi har i detta avsnitt pekat på att det finns möjligheter för företag att både förbättra miljön och sin lönsamhet. Fortfarande är det framför allt de större företagen som bedriver ett aktivt miljöarbete. I dag tycks det finnas åtskilliga möjligheter till lönsamt miljöarbete som företagen inte genomför. Miljökrav behöver inte ses som endast en kostnad utan också som en möjlighet till besparingar och nya affärsidéer. Miljövårdsberedningen anser ändå att det för att

driva på utvecklingen av miljöanpassade produkter och tjänster på bred front i näringslivet behövs incitament både i form av kundkrav och av styrmedel.

Det behövs också, som allt fler pekar på, ett bredare samarbete både mellan stat och näringsliv och mellan olika sektorer i näringslivet för att hitta nya angreppssätt och framkomstmöjligheter.

4.3 Styrmedel

4.3.1 Lagstiftning

Lagstiftning är det styrmedel som har haft och har störst användning inom miljöområdet. Sedan 1960-talet, när de första miljölagarna infördes, har lagstiftningen successivt skärpts. Den internationellt allt mer integrerade ekonomin påverkar möjligheterna att nationellt upprätta spelregler som företagen får verka inom. EU-medlemskapet har också inneburit att det inte längre går att helt ensidigt införa nationella regleringar som berör handel med varor och tjänster. Givetvis kan nationella regleringar ersättas av harmoniserade regleringar på EU-nivå. Inom EU finns ett stort antal direktiv på miljöområdet som hela tiden vidareutvecklas. Dessa kan totalt sett ge en större miljöförbättring än om endast ett land inför långtgående miljöregler. Ny långtgående miljölagstiftning på EU-nivå är dock ofta svår att driva igenom.

Miljövårdsberedningen delar Miljömålskommitténs (SOU 2000:52) syn att det är viktigt att Sverige inför kommande revision av grundföredragen driver på för att

...öka den nationella friheten att införa eller behålla strängare nationell lagstiftning till skydd för miljö eller hälsa, bl.a. genom att utvidga tillämpningsområdet för den s.k. miljögarantin så att det t.ex. på jordbruksområdet förs in motsvarande bestämmelser.

Miljövårdsberedningens uppfattning är att lagstiftning även i framtiden bör utgöra basen för näringslivets miljöarbete. Lagstiftning kommer dock inte att räcka för att klara alla miljöproblem utan även andra styrmedel och möjligheter till egeninitierat miljöarbete inom näringslivet måste lyftas fram.

4.3.2 Ekonomiska styrmedel

Skatter och avgifter anses i många fall vara ett mer kostnads-effektivt sätt att åtgärda ett miljöproblem än lagstiftning. I samhällsdebatten och hos miljömyndigheter finns i dag en bred enighet om att miljökostnader ska göras synliga i varors och tjänsters pris. Sverige har jämfört med andra länder infört förhållandevis många miljöskatter och miljöavgifter. Ändå utgör dessa sammantaget en liten andel av skatteintäkterna. De flesta ekonomiska styrmedlen

infördes i början av 1990-talet och erfarenheterna är i allmänhet positiva. Trots detta presenteras relativt få nya förslag till miljöskatter eller avgifter.

Miljöeffekterna av en produkt eller process kan bero av många faktorer, t.ex. ingående komponenter, utformning och användningsområden. Därför kan det vara svårt att avgiftsbelägga den aktuella miljöbelastningen på ett enkelt och administrativt hanterligt sätt. Det är t.ex. svårt att på ett korrekt och rättvisande sätt avgiftsbelägga skadliga ämnen i varor. Ett sådant ämne kan ingå i varierande omfattning i ett stort antal produkter som dessutom handlas med över många nationsgränser. Det finns också andra svårigheter som är av teknisk och handelspolitisk art, i vissa fall är det också politiskt kontroversiellt att införa nya ekonomiska styrmedel.

En annan möjlighet är att differentiera olika taxor och avgifter, som inte är rena skatter, för att styra till förmån för mindre miljöbelastande beteende. Exempel är avgifter för hamnar, flygplatser och omhändertagande av avfall.

De ekonomiska styrmedlen tvingar inte någon aktör att genomföra en speciell åtgärd eller att avstå från någon handling eller verksamhet. Det är den enskilda aktören som fattar beslut om en åtgärd ska vidtas eller inte. Det kan vara ett skäl till att de i dialogerna deltagande företagen lyfter fram just förslag om ekonomiska styrmedel som åtgärder från statens sida. Företagen i våra dialoggrupper har som exempel på övergripande åtgärder från statens sida fört fram bl.a. skatteväxling av mer generell karaktär, en översyn av energiskatterna så att de ger bättre incitament för en omställning till förnybara bränslen och miljöklassning av lokaler och bostäder kopplat till differentierat skatteuttag.

Många aktuella utredningar har fört fram behovet av ytterligare ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken. Resurseffektivitetsutredningen anser t.ex. att politiken bör inriktas på att vidareutveckla de styrmedel som syftar till att internalisera miljökostnader av naturresursanvändning. Miljövårdsberedningen anser att miljöarbetet bör inriktas mot en ökad användning av ekonomiska styrmedel.

4.3.3 Informativa styrmedel

Företagen behöver olika former av statliga incitament för att ett aktivt miljöarbete ska bedrivas, men det behövs också miljömedvetna konsumenter. Information är ytterligare ett sätt för staten att tydliggöra inriktning och behov av åtgärder gentemot företagen och allmänheten.

Informativa styrmedel kan utgöras av både riktad information och masskommunikation. Det är ofta svårt att få aktörer att ta till sig allmän information via masskommunikation och sedan omsätta denna information i praktisk handling. Större framgång kan nås om informationen är riktad till utvald berörd aktör.

Som riktad information till berörda delar av näringslivet kan information ha effekt, t.ex. har statlig rådgivning kompletterat lagstiftningen inom skogsbruket sedan 1905 och ofta med önskvärt resultat.

Information kan även användas för att öka förståelsen för att kraftfullare styrmedel måste införas. Klimatkommittén har till exempel föreslagit att 300 miljoner kronor ska avsättas under tre år för information som kan understödja införandet av andra åtgärder.

Det går också att utveckla verktyg som stöttar en miljöinriktad marknadsinformation. Miljömärkningssystemen är exempel på detta. Svanen och EU-blomman har tagits fram på initiativ från statligt håll medan t.ex. Bra miljöval utvecklats frivilligt genom ett samarbete mellan handeln och Naturskyddsföreningen.

Företagen kan också rikta sig direkt till sina kunder genom marknadsföring eller t.ex. miljövarudeklarationer. Denna kompletterande varuinformation ger kunderna möjlighet att välja mer miljöanpassade alternativ. Miljöinformation vid inköp underlättar det marknadsdrivna miljöarbetet.

Användning av informativa styrmedel har diskuterats av dialoggrupperna. I Framtida handel har företagens roller som kravställare gentemot leverantörer och förmedlare av information till konsumenter behandlats. Gruppen har lyft fram ett projektförslag kring information om dagligvarors miljöpåverkan, som skulle kunna bedrivas inom ramen för dialogens fortsatta arbete. Förslaget till miljöklassning av byggnader som Bygga/Bogruppen avser att vidareutveckla är avsett att också fungera som ett informativt styrmedel gentemot bostadskonsumenter. Systemet skulle kunna byggas upp på i princip liknande sätt som miljöklassningen av personbilar eller av vitvaror avseende bl.a. energiförbrukning.

Miljövårdsberedningen anser att de informativa styrmedlens potential finns framför allt i kombination med andra styrmedel. De kan utgöra ett förstärkande styrmedel för att lättare erhålla efterlevnad av lagar och få större effekt av ekonomiska styrmedel. Allmän information har oftast begränsad påverkan på egen hand och bör därför främst ses som ett komplement till lagstiftning, skatter och avgifter. Val av informationskanal, informationens innehåll och förväntad reaktion från mottagaren påverkar i hög grad det informativa styrmedlets genomslagskraft.

Miljövårdsberedningen bedömer att det finns en potential i att utveckla marknadskommunikationen om miljöpåverkan av olika varor och tjänster och att de förslag som kommit fram i de två dialoggrupperna bör utvecklas.

4.3.4 Miljökrav och konkurrenskraft

Det finns två mot varandra stående hypoteser för hur näringslivet kan förväntas reagera på miljöpolitiska styrmedel. Det är Porterhypotesen och emigrationshypotesen.

Utifrån resultaten av en serie fallstudier från 1990-talet har forskarna Porter och van der Linde kommit fram till att miljöregleringar som ger utrymme för olika lösningar i praktiken är innovationsdrivande och kan ge vinster för både företagen och samhället. De företag som först möter miljökraven innovativt får konkurrensfördelar. Porters hypotes bygger på antagandet att det finns outnyttjad effektiviseringspotential i företagen.

Porter redogör för ett antal exempel vilka visar att miljökrav inte behöver vara kostnadsdrivande utan att krav kan ge positiva effekter för näringslivet. Vi vet inte hur giltig hypotesen är generell men exemplen indikerar att miljökrav kan ge företagen nya möjligheter.

Enligt emigrationshypotesen leder stränga miljökrav till att företag får sämre konkurrenskraft därför att miljöinvesteringar tränger ut mer produktiva investeringar. Hypotesen bygger på antagandet att företagen har fullt resursutnyttjande och att åtgärder för att nå miljömål ger mindre utrymme för att satsa på produktionsmålet.

Resurseffektivitetsutredningen har i sitt betänkande *Effektiv användning av naturresurser* (SOU 2001:2) gått igenom ett antal studier som granskat sambandet mellan miljökrav och konkurrenskraft. De empiriska undersökningar som gjorts är handelsflödes-

studier (hur internationell handel påverkas), lokaliseringsstudier (sker investeringarna i högre grad i länder med låga miljökrav) och produktivitets- och lönsamhetsstudier.

Utredningens huvudsakliga slutsats av handelsflödesstudierna är att det inte finns något systematiskt samband mellan miljökrav och försämrad konkurrenskraft i föroreningsintensiv industri. Lokaliseringsstudierna visar att, trots varningar från industrin på 1980-talet, så är det få industrier där miljökrav i någon större utsträckning har ändrat lokaliseringsmönstren. Det gäller några enstaka företag i kemiindustrin och gruvindustrin. Det är andra faktorer än miljökrav som väger tyngre vid lokaliseringsbeslut, t.ex. närhet till marknader, arbetskraftskostnad och politiskt läge i landet i fråga.

De produktivitets- och lönsamhetsstudier som resurseffektiveringsutredningen gått igenom har inte visat på att produktionsanläggningar med lägre miljöstandard skulle ha bättre lönsamhet än anläggningar med hög miljöstandard. Det finns snarare en tendens till motsatt samband.

Det finns inte heller några indikationer på att miljöregleringar skulle ha någon negativ effekt på produktivitetens utvecklingen. Enligt en studie baserad på svensk tillverkningsindustri, åren 1974-1993, har produktivitetens utvecklingen snarare varit gynnsam i flera hårt miljöreglerade branscher.

Inte några av de empiriska studier som resurseffektiveringsutredningen gått igenom, har kunnat visa på något tydligt stöd för emigrationshypotesen eller att miljöregleringar skulle försämma länders eller företags konkurrenskraft. Genomgående påpekas att miljöskyddskostnaderna är för små, i jämförelse med andra kostnader, för att kunna påverka beslut om lokaliseringen av investeringar och produktion.

Dagens miljökrav tycks för de flesta delar av näringslivet vara en marginell faktor som inte påverkar lokalisering, lönsamhet eller konkurrenskraft. Det kan snarare vara så att miljökrav i vissa fall kan stimulera företag till teknikutveckling. När det gäller det svenska miljöarbetet de senaste 25 åren är Industriförbundets slutsats i rapporten *Fortsatt hållbar utveckling – industrins miljöarbete* att "erfarenheten från Sverige visar att det är möjligt att förena långtgående hänsyn till miljön med ekonomisk utveckling".

Vår slutsats är att staten även fortsättningsvis kan använda styrmedel för att driva miljöarbetet framåt utan att näringslivet tappar konkurrenskraft, flyttar eller slås ut.

4.3.5 Statlig styrning och egeninitierat arbete i näringslivet

Staten har ett ansvar för att driva på miljöarbetet i samhället så att den strukturomvandling som hela tiden pågår, sker i en för miljön positiv riktning. Det går inte att generellt ange att ett visst styrmedel alltid är bäst eller mest kostnadseffektivt. Utifrån varje unik situation bör staten välja ett eller flera styrmedel för att nå det önskade miljömålet. Staten bör sträva efter att miljöpolitikens styrmedel, verkar förebyggande, ger utrymme för teknikutveckling och ser till miljöbelastningen utifrån ett livscykelperspektiv.

Miljöfrågornas komplexitet gör att flera styrmedel behöver användas parallellt. En slutsats som även återfinns i miljöbalkens förarbeten och som där uttrycks som "...att miljöbalken inte ensam kan nå en hållbar utveckling utan måste kombineras med andra styrmedel".

Ett marknadsdrivet miljöarbete där ett starkt konsumenttryck driver näringslivet till att utveckla miljöanpassade produktmetoder, varor och tjänster är givetvis önskvärt. Trots det marknadsdrivna miljöarbete som pågår i näringslivet kommer statliga styrmedel att behövas bl.a. för att driva på de företag som inte hänger med i utvecklingen.

Näringslivet vill ha tydliga och långsiktiga spelregler för att kunna optimera sitt agerande. Långsiktigheten ökar möjligheten att ta hänsyn till miljön även vid beslut och i projekt där det krävs lång framförhållning – till exempel vid produktutveckling. Samtidigt visar undersökningar att företagen ofta har relativt korta planeringshorisonter, vanligen inte längre än 2–5 år, även om vissa strategiska utblickar med längre tidshorisont förekommer.

Det finns större möjlighet att skapa utrymme för långtgående miljökrav om företagen samtidigt får utforma sina egna lösningar. Därför är det viktigt att övergångstiden, i förhållande till ambitionsnivån på uppsatta krav och tillgängliga lösningar, är tillräckligt lång.

Företagen i dialogerna har framhållit vikten av att statliga styrmedel inte motverkar varandra och att de politiska signalerna stämmer överens. Val av styrmedel inom andra politikområden har inte sällan påverkan även på miljön. Några exempel på områden där det finns kopplingar till miljöperspektivet är EU:s jordbrukspolitik, internationella handelsavtal, skattepolitik och näringspolitik. Deltagande företag har reagerat positivt på det faktum att den ena dialogen förankrats mellan näringsministern

och företagen och den andra förankrats mot miljöministern. Företagen har uppfattat det som en positiv signal om ett integrerat synsätt mellan miljöperspektiv och näringspolitik.

4.3.6 Förändrad spelplan för miljöpolitiken

Under 1960- och 1970-talet var miljölagstiftningen den drivande kraften i näringslivets miljöarbete. Punktutsläppen stod för de största problemen och det var där insatser skulle göras. Som tidigare nämnts i detta avsnitt så finns det flera skäl till att det i dag är svårare att enbart styra med lagstiftning. När miljöpåverkan beror på diffusa utsläpp från hundratusentals olika varor och tjänster som handlas med över gränserna är det svårare att reglera bort miljöproblemen. Globaliseringen med allt fler internationella företag, EU-harmoniseringen och internationella handelsavtal gör det också svårare att införa nationella styrmedel.

Samtidigt finns det en ökad allmän medvetenhet om att miljöproblemen är kopplade till varors och tjänsters miljöbelastning i ett livscykelperspektiv. Det innebär att konsumenterna kan utöva ett inflytande på marknaden och att företagen också blivit medvetna om att det finns eller kan uppstå miljökrav på marknaden.

Från 1990-talets mitt har marknadskrav blivit allt viktigare som drivkraft för företagens miljöanpassning. Undersökningar visar att marknadskraven i många fall t.o.m. har blivit viktigare än lagstiftning som drivkraft, i alla fall hos stora företag.

Under 1990-talet utvecklades miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001 och de började användas i företagen. Dessa kom att ytterligare driva på miljöarbetet i företagen. De har också lett till en ökad efterfrågan på miljöanpassade produkter och till krav på underleverantörer att dessa ska ha ett systematiskt miljöarbete. Offentliga organ som kommuner, landsting och myndigheter driver också allt mer miljöarbetet på andra sätt än genom lagstiftning, t.ex. genom krav vid upphandlingar och marktilldelningar. Agenda 21-arbetet har bidragit till en ökad miljömedvetenhet.

Frågan är om marknadskraven är tillräckliga som drivkraft för de miljöutmaningar vi står inför i dag och i framtiden. Utsläpp av växthusgaser, övergödning, utarmning av den biologiska mångfalden och fortsatt stor spridning av skadliga kemikalier är alla av karaktären att sambanden mellan orsak och verkan är oklara eller ofullständigt kända för dem som orsakar problemen. Dessutom har

enskilda individer större ansvar för dessa miljöproblem t.ex. koldioxidemissioner och kemikalieanvändning, än för de miljöproblem där det tidigare har genomförts lyckade åtgärder.

För att komma till rätta med de globala diffusa miljöutmaningarna kommer det, enligt vår bedömning, inte att räcka med enbart successiva förbättringar. Det kommer att behövas stora förändringar både på samhällsnivå och i de enskilda företagen.

De svårigheter som är kopplade till användningen av de mer traditionella styrmedlen har aktualiserat frågan hur styrmedlen bör vara utformade och vad som kan uppnås med hjälp av dessa.

Det är i detta perspektiv våra pilotprojekt med näringslivsdialoger blir särskilt intressanta. Miljövårdsberedningen bedömer att samtal och överenskommelser kan vara framgångsrika sätt att få berörda aktörer att agera på egen hand och att också skapa en förståelse för behov av andra styrmedel.

Miljövårdsberedningen anser att dialog och överenskommelser ska ses som ett komplement till den befintliga styrmedelsarsenalen. De skiljer sig från de traditionella styrmedlen genom att ett stort egenansvar läggs på berörda aktörer. Ett ansvar som handlar om att ta eget initiativ till ett aktivt miljöarbete. Dialog och överenskommelser bygger på frivillighet, men går längre än att endast informera aktörerna om miljöproblem eller lämna förslag till önskvärd handling.

Dialoger kan bli särskilt viktiga när näringslivet står inför förändringar utifrån ett långsiktigt perspektiv. Dialog kan bidra till att skapa beredskap för att utveckla nya lösningar.

4.4 Dialog och frivilliga överenskommelser

4.4.1 Definitioner

Miljööverenskommelser kan gestalta sig på många olika sätt och inledas av olika aktörer. De kan gälla hela branscher eller enskilda företag. En överenskommelse kan vara övergripande och handla om att vissa mål ska nås till en viss tid. Miljööverenskommelser kan också vara mycket konkreta och handla om att t.ex. genomföra vissa angivna åtgärder.

Överenskommelser i Sverige är som styrmedel relativt nytt, vilket innebär att det inte tagits fram så många överenskommelser på miljöområdet. Det finns också förhållandevis lite litteratur som beskriver hur överenskommelser fungerar som styrmedel. Naturvårdsverket har publicerat rapporten *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?* (rapport 5064) som ger en översikt av befintlig svensk och utländsk litteratur samt även beskrivningar av de svenska överenskommelser som har gjorts. I denna finns också en genomgång av överenskommelser i andra länder.

I EU-projektet *Voluntary Agreements – Implementation and Efficiency* (VAIE) har man studerat överenskommelser i fem EU-länder. Detta är en av de få utvärderingar av frivilliga överenskommelser som gjorts.

Forskarna Hanks och Steneroth Sillén har på uppdrag av Näringsdepartementet skrivit rapporten *Introducing Voluntary Environmental Agreements for Industrial Energy Efficiency in Sweden* där de går igenom förutsättningarna för miljöavtal mellan myndigheter och vissa energintensiva industrisektorer i Sverige.

Det finns flera definitioner av vad en överenskommelse är och vad den innehåller. EU, EEA, UNEP och OECD har alla var sin definition av begreppet. Internationellt talar man ofta om frivilliga initiativ och räknar då in vitt skilda åtgärder från ensidiga åtaganden till miljömärkning och miljöcertifieringar. Naturvårdsverket har utifrån andras definitioner definierat frivilliga miljööverenskommelser som:

Miljööverenskommelser är frivilliga till sin natur och omfattar åtaganden om åtgärder av enskilda företag eller branschorganisationer som är en följd av förhandlingar med offentliga myndigheter och/eller har vunnit sitt gillande av dessa.

Med denna definition omfattas endast överenskommelser där staten är en part.

4.4.2 Överenskommelser i Sverige

Enligt Naturvårdsverket finns det 17 överenskommelser på miljöområdet mellan staten och näringslivet som tagits fram under 1990-talet i Sverige. Överenskommelser har gjorts både med enskilda företag och med branscher. En branschöverenskommelse kan innehålla mål för branschens arbete eller ett handlingsprogram som företag kan ansluta sig till. Exempel på överenskommelser med branscher är utfasning av blyad bensin, byggsektorns frivilliga producentansvar för byggvaror och insamling av kontorspapper.

Överenskommelser kan också göras med enskilda företag. I mars 2000 ingick Näringsdepartementet tillsammans med bil- och lastbilstillverkarna i Sverige ett samverkansprogram om utveckling av mer miljöanpassade fordon. I programmet ingår ett FoU-program, en utbildningssatsning samt inrättandet av ett antal samrådsgrupper. Budgeten uppgår till totalt ca 1820 mkr och statens insats är 27,5 procent av denna summa, dock maximalt 500 mkr. Företagen står för den övriga finansieringen.

Näringsdepartementet har också ett pågående projekt om långsiktiga avtal för effektivare energianvändning och minskade utsläpp av växthusgaser. Regeringen beslutade den 31 augusti 2000 att tillsätta en förhandlare som inledningsvis skall ta fram ett underlag och förslag till långsiktiga avtal. Om det därefter bedöms lämpligt skall en förhandling inledas om avtal med företag från den energi-intensiva industrin. Den 31 oktober år 2001 ska underlaget presenteras.

Andra exempel på överenskommelser med enskilda företag är saneringen av Järnsjön (MoDo) och Energimyndighetens samarbetsavtal om energisparåtgärder (EKO-energi).

De överenskommelser som hittills tagits fram med branscher eller enskilda företag är alla mycket skiftande till sin karaktär och de har inte tagits fram efter någon speciell mall. Överenskommelserna måste anpassas till de specifika förutsättningar som gäller för olika miljöproblem och olika branscher.

4.4.3 Dialog

Den önskvärda miljöomställningen förutsätter engagemang och motivation från många aktörer och då krävs en stor öppenhet för dialog och kommunikation. Diskussioner om hållbar utveckling kan ge en bas för gemensam förståelse. Syftet med en dialog kan vara att enas om frivilliga miljööverenskommelser eller att endast utbyta information. Dialog skulle kunna ses som en typ av informativt styrmedel om syftet endast är att samtala och nå ömsesidig förståelse.

Syftet med en dialog kan även vara att katalysera miljöarbetet eller underlätta införandet av andra styrmedel. Dialog kan vara ett sätt att skapa förståelse för behovet av styrmedel och därmed bädda för en acceptans för nya styrmedel som kan behövas för att nå uppsatta miljömål. I skrivelsen En miljöorienterad produktspolitik (skr. 1999/2000:114) skriver regeringen om styrmedel för att minska produkternas miljöpåverkan:

Åtgärderna skulle bli effektivare med ett mer samlat angreppssätt – ett angreppssätt som omfattar en produkts hela livscykel. Det är vidare angeläget att i högre grad engagera alla de aktörer som på något sätt har del i en produkts livscykel från tillverkning till omhändertagande samt att utveckla dialogen mellan aktörerna längs livscykeln.

En dialog med näringslivet där regering eller myndigheter deltar kan också minska den osäkerhet som näringslivet ibland upplever avseende framtida strategier inom t.ex. miljöområdet. En dialog förbättrar informationsutbytet mellan myndigheter och företag och skapar förutsättningar för bättre samarbete och konsensuslösningar mellan de deltagande parterna.

Exempel på tidigare arbeten på miljöområdet som innehållit inslag av dialog mellan olika aktörer är Naturvårdsverkets framtidsstudie 2021 samt det så kallade SAME-projektet (Samarbete om Gemensamma Miljömål för Energisektorn). 2021-projektet pågick under fyra år och involverade myndigheter, forskarvärlden och representanter för olika branschorganisationer som tillsammans tog fram bilder av ett hållbart samhälle. Syftet med arbetet var att ge en överblick, förklara samspelet mellan olika sektorer och att peka på viktiga vägval. Mål och förslag på åtgärder presenterades också. I SAME-projektet deltog Energimyndigheten, Naturvårdsverket samt Kraftverksföreningen och Fjärrvärmeverksföreningen. Syftet med projektet var att analysera långsiktiga mål för energisektorn och ge förslag på styrmedel.

Det största framtidsprojektet som bedrivits i Sverige under senare år är Teknisk Framsyn. Detta har drivits av IVA, NUTEK, stiftelsen för strategisk forskning och Industriförbundet. Syftet har varit att närmare studera hur samspelet mellan tekniska, ekonomiska, institutionella och sociala processer bäst kan främjas på lång sikt inom åtta olika områden. Miljö har behandlats i några av dessa paneler. IVA planerar att fortsätta med ett projekt om framtidens energisystem som om det beslutas kommer att engagera ett hundratal personer inom olika områden och beräknas vara klart under våren 2002.

Dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel kan sägas vara ett mellanting mellan de nämnda framtidsstudierna och tidigare framtagna överenskommelser. Vi har tagit fram en vision och utifrån denna ska konkreta överenskommelser tas fram. Vi har dessutom arbetat med ett brett spektrum av företag från olika sektorer samt arbetat med personer i ledande ställning i företagen (vilket också gäller Teknisk Framsyn). Utgångspunkten har varit att företagen och branschen ska göra åtaganden. Vi har också varit öppna för förslag till åtgärder från statens sida som kan underlätta företagens miljöarbete.

En dialog med syfte att enas om ett fördjupat och utvecklat miljöarbete behöver inte nödvändigtvis bedrivas med staten som part. En dialog för att driva på miljöarbetet kan initieras av skilda aktörer och på olika nivåer. Agenda 21-arbetet kan i vissa former sägas vara en lokal dialog med olika parter.

Det finns också exempel på att andra aktörer som t.ex. miljöorganisationer genom dialog tagit på sig rollen att driva på en del av miljöarbetet i samhället. Naturskyddsföreningens (SNF) arbete med utmanarkommuner kan ses som ett exempel. Projektet genomfördes i ett nära samarbete mellan SNF:s rikskansli och berörda lokalkretsar och flera engagerade personer i varje kommun. Tillsammans med kommunerna sökte man strategier för att minska koldioxidutsläppen utifrån kommunernas olika förutsättningar. Kommunerna genomförde åtgärder, SNF-kretsarna fungerande som idésprutor och pådrivare och SNF:s rikskansli samordnade arbetet. Det finns också åtskilliga exempel där ideella organisationer fört en dialog med enskilda företag eller branscher.

I en dialog kan samsyn skapas utifrån en gemensam insikt. Miljövårdsberedningen anser därför att dialog kan ses som en katalysator för ett effektivare miljöarbete för de deltagande parterna och ge positiva effekter för samhället som helhet. Dialog och

överenskommelser bör särskilt användas i det mera långsiktiga arbetet som kräver större förändringar och tekniksprång.

4.4.4 Mål i dialog och överenskommelser

Vad ska en frivillig miljööverenskommelse innehålla? I de flesta fall handlar det om att man inom en bransch eller sektor åtar sig att nå vissa mål eller att genomföra vissa åtgärder. Målen kan förhandlas fram inom överenskommelsen eller så kan de vara kopplade till mål som har bestämts utanför diskussionen om överenskommelser. Fördelen med mål som tas fram specifikt i en dialog är att de är fokuserade och "ägs" av parterna i dialogen. Mål som tas fram i en dialogprocess kan dock ha den nackdelen att de inte alltid går att sätta det i relation till samhällets övergripande mål. Om målen går längre än samhällets mål bör detta inte vara något problem så länge konkurrensen inte sätts ur spel och överenskommelserna tas fram i en öppen process. Alternativet är att deltagarna i överenskommelsen utgår från de av staten angivna målen. Risken är då att acceptansen för målen blir lägre och därmed också måluppfyllelsen.

Enligt Naturvårdsverket nås oftast mål i överenskommelser som tas fram i dialog. Däremot kan det enligt verket finnas en risk att målen blir lägre om de tas fram av samma aktörer som också ska genomföra de åtgärder som behövs för att realisera målen.

Erfarenheten av våra dialoger Bygga/Bo och Framtida handel, är att mål som tas fram i dialogform inte behöver bli mindre långtgående än de som sätts av t.ex. regeringen eller någon myndighet. Miljövårdsberedningens bedömning är att målen som satts i Bygga/Bo och Framtida handel är ambitiösa. Med gemensamt framtagna mål kopplat till ett system för uppföljning finns det dessutom goda förutsättningar för att aktörerna tar ett aktivt ansvar för att målen verkligen nås. För att säkra en demokratisk förankring måste målen vara i linje med samhällets mål oavsett om de tas fram i dialog eller är förutbestämda.

4.4.5 Företagens motiv för att delta

Varför ska näringslivet delta i dialog eller göra överenskommelser med staten? I den teoretiska litteraturen anges framför allt regleringsmässiga motiv (att slippa lagar och regler) och att marknads- mässiga fördelar kan erhållas t.ex. genom att utnyttja miljöarbetet i marknadsföringen. Forskaren Peter Helby, som bl.a. deltagit i EU-projektet *Voluntary Agreements- Implementation and Efficiency* (VAIE), lyfter fram fem motiv till varför företag deltar i frivilliga överenskommelser. Motiven är att få mindre "tryck" på sig, få politisk stabilitet, understödja ett flexibelt arbetssätt, få komparativa fördelar samt att skaffa sig ekonomiska medel från staten. Att få mindre tryck på sig innebär enligt Helby att man genom överenskommelsen kan visa att man deltar i ett miljöarbete. Med överenskommelser kan näringslivet få staten att tydligt ange färdriktningen. Flera företag har ett intresse av att förbättra miljö-situationen och för dessa är överenskommelser ett sätt att under- stödja nya flexibla arbetssätt. Helby menar också att alla överens- kommelse har ett pris för staten, ofta i form av subventioner eller andra ekonomiska fördelar för de deltagande företagen

I de enkätsvar vi fått från deltagande företag i Bygga/Bo och Framtida handel har företagen angett följande faktorer som väsent- liga för att delta. Dessa punkter stämmer till viss del in på det tidigare sagda. Det handlar om att företagen kan skaffa sig möjlig- heter till:

- att påverka utformningen av regelverk för branschen/sectorn,
- ett gott anseende och en placering i fronten när det gäller miljöfrågor,
- att skapa nätverk, kontakter med andra företag som ligger långt fram i miljöarbetet,
- att erhålla ny kunskap.

Att undgå lagstiftning har inte angivits som ett motiv i våra dialoger. Det kan hänga ihop med att utgångspunkterna för dia- logerna varit att hitta gemensamma vägar framåt och göra miljö- anpassning lättare för näringslivet. Motivet att undgå lagstiftning finns säkert men det har inte framkommit i våra dialoger eftersom vi inte "hotat" med lagstiftning. Lagstiftning har dock indirekt framhållits som ett alternativ om branschernas miljöarbete går för långsamt.

Deltagande i en dialog mellan olika företag och staten ger alla parter möjlighet till kontakter med aktörer som man normalt inte träffar. Detta ger möjlighet för deltagarna att få ny kunskap. I våra dialogprocesser har ett kompetensutbyte skett dels genom erfarenhetsutbyte mellan deltagarna och dels till följd av att extern kompetens inom olika sakområden tillförts grupperna. Vi anser att det är viktigt att denna typ av processer är öppna för insyn och att resultatet görs tillgängligt för alla i branschen så att kunskapen sprids till alla som kan anses berörda. En dialog får inte utvecklas till ett internt forum som ger deltagare exklusiv information.

4.4.6 Särskilda aspekter att beakta

I litteraturen om dialog och frivilliga överenskommelser framhålls några aspekter som kan leda till problem om de inte beaktas särskilt. Det är risken för att småföretag drabbas negativt, konkurrensen sätts ur spel, fripassagerare ställer sig vid sidan av överenskommelsen eller att tillräcklig insyn inte ges i processen.

Konkurrensaspekter

En farhåga med miljööverenskommelser är att de kan försämra konkurrensen i den aktuella branschen. Överenskommelser kan riskera att sätta konkurrensen ur spel om vissa aktörer utestängs från information eller från marknaden. Det kan ske genom att informella regler skapas så att en kartell i princip bildas eller att företag på annat sätt hindras från att etablera sig eller konkurrera på lika villkor. Miljöregler eller frivilliga överenskommelser kan ge upphov till konkurrensproblem om reglerna försvårar för nya företag att komma in på marknaden, gör det svårare för små företag att konkurrera med stora eller på annat sätt snedvrider konkurrensen, eller riskerar att göra det. Detta är risker som kan finnas med regleringar också på andra områden än miljöområdet. Enligt Kommerskollegiums, Konkurrensverkets och NUTEK:s rapport *Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader* har miljöregleringar hittills, inklusive frivilliga överenskommelser, inte haft några avgörande negativa effekter på ekonomins funktionssätt.

I framtida projekt där frivilliga överenskommelser ska tas fram bör Konkurrensverket ges möjlighet att följa arbetet för att säkerställa att konkurrensaspekterna beaktas.

Små och medelstora företag

Deltagande i en dialog kräver att deltagarna avsätter resurser i form av tid och tar på sig andra kostnader kopplade till ett deltagande (framför allt resekostnader). Ett stort företag har större möjlighet att avsätta resurser för en dialog än ett mindre företag. Dialoger och resultaten därifrån, exempelvis i form av miljööverenskommelser, får inte avspegla de stora företagens intressen på bekostnad av de mindre företagens intressen. Här vilar det yttersta ansvaret på statens företrädare i dialogen för att det inte tas fram miljööverenskommelser vars innehåll försvarar konkurrensen för små och medelstora företag.

Vår erfarenhet är att det är svårt att få med små företag i en dialog. Vi gjorde flera försök att bjuda in mindre företag till våra dialoger men de flesta inbjudna småföretag hade inte möjlighet att delta. I Framtida handel deltog dock några små företag.

Svårigheten att engagera små- och medelstora företag är inte unikt för dessa dialogprojekt. Näringslivet representeras vanligen av näringslivsorganisationer eller större företag i utredningar och andra fora där näringslivet inbjuds att inkomma med synpunkter. Småföretagsperspektivet är viktigt i alla samhällsfrågor och inte bara när det gäller utvecklingen på miljöområdet. Ett sätt att ändå få med småföretagsperspektivet är att tidigt etablera en kontakt med någon organisation som företräder dessa företag. I bilaga 4 finns en genomgång av små företags hinder och möjligheter för miljöanpassning.

Det kan vara värt att notera att det sannolikt är lättare att få med småföretag i lokala projekt. Det finns flera exempel på lokala dialoger där många små företag deltagit. Ett sådant exempel är miljöutmanare i Sjuhärads där ca 100 företag i sex kommuner arbetar med ett diplomeringsystem för miljö- och hälsoarbete i företagen.

Fripassagerare

Fördelen med överenskommelser på företagsnivå är att ansvaret är klart utpekat. Samtidigt kan det då vara svårt att nå hela branschen. Empiriska studier tyder på att överenskommelser är lättast att teckna med branscher med få aktörer. Ju fler aktörer som delar ansvaret desto större blir frestelsen för det enskilda företaget att inte följa överenskommelsen – risken för fripassagerare ökar med antalet aktörer. Exempel på fripassagerare är de producenter som inte deltar i återvinningssystemen för förpackningar i syfte att slippa kostnaderna för insamling. Naturvårdsverket konstaterar i rapporten *Har producenterna nått målen* (rapport 4988) att dessa fripassagerare inte ger upphov till några betydande miljöproblem, men att trovärdigheten för insamlingsystemen på sikt kan skadas om samhället inte vidtar åtgärder.

Den som ansvarar för överenskommelse, som avses vara branschtäckande, har ett stort ansvar i att försöka hindra fripassagerare. Oavsett sektorns sammansättning kan det finnas företag som väljer att ställa sig vid sidan av överenskommelser. I så fall kan överenskommelserna komma att behöva stöttas med andra styrmedel för att hantera dessa fripassagerares verksamhet. Då har överenskommelsen banat väg för införande av lagstiftning samtidigt som frivilligheten upphör. Fördelen med att basera lagstiftningen på frivillighet är att det är billigare och enklare att driva igenom tvingande regler om åtminstone vissa företag redan har gjort ett frivilligt åtagande. Reglerna kan därmed också bli bättre utformade och mer effektiva.

Demokrati och insyn

Naturvårdsverket skriver att miljööverenskommelser, om de används som styrmedel för lagstiftning, kan innebära en maktförskjutning från riksdagen till branscher och sektorer. Riksdagen stiftar lagar och regering och myndigheter ges bemyndigande att skriva regler och verkställa dessa. Överenskommelser som ingås kan sakna demokratisk legitimitet om den statliga parten inte har bemyndigande på det område som överenskommelsen behandlar. Demokratisk legitimitet behöver dock inte vara ett problem. Miljööverenskommelser kan ses som ett sätt att genomföra politiska beslut. Förutsatt att överenskommelsen ingås inom ett område där den politiska målsättningen har beslutats genom

demokratiska processer kan en överenskommelse jämföras med införande av en förordning, föreskrift eller annat styrmedel, dvs. avgöranden som parlamentariska församlingar normalt inte brukar göra.

Miljövårdsberedningen anser att en dialog med syfte att leda till en överenskommelse måste vara öppen för alla som önskar delta och att den också måste medge insyn. Insyn behövs för att överenskommelsen i ett senare stadium ska inge förtroende och accepteras av aktörerna i sektorn.

4.4.7 Riktlinjer för överenskommelser i andra länder

Enligt forskarna Hanks och Steneroth Sillén har alla överenskommelser i Sverige och de flesta överenskommelser internationellt tagits fram utan att vara juridiskt bindande. Överenskommelserna i Sverige har snarare karaktären av enskilda åtaganden som har vunnit regeringens eller en myndighets gillande. De har därmed inte någon formell rättslig verkan. I de flesta länder, bl.a. Sverige, är det inte möjligt för myndigheter att ingå rättsligt bindande avtal eftersom det inte är tillåtet att binda upp den framtida myndighetsutövningen. De avtal i andra länder som är juridiskt bindande är oftast allmänt formulerade med formuleringar som "effort obligations", dvs. så långt som möjligt snarare än krav på att ett visst resultat ska nås.

I Sverige finns inget regelverk som anger hur frivilliga överenskommelser ska användas. I Belgien och Danmark har man använt frivilliga överenskommelser i ungefär samma utsträckning som i Sverige, men man har riktlinjer för hur överenskommelserna ska utformas. I Flandern (Belgien) har man sedan år 1994 en lag för hur miljöavtal ska utformas. Enligt lagen ska de vara bindande avtal, framtagna i en process öppen för insyn. Tillsyn ska göras av att avtalet följs. Dessutom ska sanktioner kunna utfärdas om avtalet inte följs. Industrin har ställt sig negativ till denna typ av avtal och därför har endast några få nya överenskommelser ingåtts sedan lagen infördes.

I Danmark har miljööverenskommelser använts som ett komplement i miljöpolitiken, framför allt inom avfalls- och kemikalieområdet. Överenskommelserna förhandlas ofta under villkoret att lagstiftning annars införs. De kan vara både bindande och icke bindande avtal. Lagen ger stöd för miljöministern att ingå

bindande överenskommelser med branscher eller enskilda företag. Bindande överenskommelser enligt lagen har sedan 1991 endast ingåtts i ett fall. I övriga fall har icke bindande överenskommelser ingåtts. Det finns också möjlighet att utfärda stödjande lagstiftning för att fånga upp fripassagerare och miljöministern har möjlighet att utfärda regler om böter om överenskommelsen inte följs. Detta har dock inte skett hittills.

År 1998 genomförde Miljöstyrelsen en utvärdering av arbetet med miljööverenskommelser i Danmark. Miljöstyrelsen konstaterade att det har varit mer resurskrävande än väntat att få till stånd överenskommelser, att det ofta behövs kompletterande styrmedel för att åtgärda fripassagerare samt att förhandlingarna inför överenskommelserna har kritiserats för att de varit för slutna. Nu ser man över hur dessa erfarenheter från uppföljningen ska åtgärdas.

Nederländerna är det EU-land där överenskommelser använts mest. År 1996 fanns det 107 gällande miljööverenskommelser i landet. I regeringens nationella miljöstrategi (NEPP) anges miljömål och där pekas också ut vilka som har ett ansvar för att målen ska uppfyllas. Först görs en icke bindande överenskommelse med den aktuella branschorganisationen. Därefter ingås överenskommelser (s.k. Covenants) som är civilrättsligt bindande mellan myndigheter och enskilda företag. Innan en överenskommelse ingås görs en utvärdering som bedömer om det aktuella målet lättast nås med en överenskommelse. Om valet står mellan lagstiftning och överenskommelse ska lagstiftning väljas.

Miljöministeriet har gett ut anvisningar för hur överenskommelserna ska utformas. Enligt dessa ska bindande avtal (Covenants)

i princip inte användas för att genomföra EU-lagstiftning, utformas så att alla parter blir bundna av avtalet. Om det inte är ett bindande avtal ska det anges, precisera rättigheter och skyldigheter som följer av avtalet, inte strida mot nationell lagstiftning eller innebära åtaganden för staten som övergår dess konstitutionella kompetens, samt ange hur eventuella tvister ska lösas, avtalets giltighetstid samt regler för utvärdering av resultatet.

Överenskommelserna används som ett komplement till lagstiftning och de företag som ansluter sig får en enklare tillståndsprocess än företag som står utanför. Därmed blir inte

fripassagerare som står utanför överenskommelsen ett problem eftersom de fångas upp av lagstiftning och en strängare tillståndsprocedur. Nederländernas "covenants" kan alltså sägas vara ett sätt att genomföra motsvarande miljökrav som i Sverige har införts med miljöskyddslagstiftningen.

En utvärdering har gjorts av den "covenant" som finns med kemiindustrin och den visar på goda erfarenheter. Problem har funnits när överenskommelserna omfattat många små företag eftersom dessa inte blivit tillräckligt delaktiga i arbetet. Ibland har det också funnits brister i företagets redovisning. Detta är dock åtgärdat genom en lag som innebär att miljörapporter är obligatoriska för alla företag.

Enligt de intervjuer vi gjorde med företrädare för industriförbund, miljöorganisationer, anställda vid miljö- och näringsdepartementen respektive forskare vid besök i Nederländerna hösten 1998, finns en stor acceptans och positiva erfarenheter av arbetet med "covenants".

EU-kommissionen har ingått ett antal miljööverenskommelser, bl.a. med bilindustrin. EU-parlamentet anser dock att de inte fått tillräcklig insyn i kommissionens arbete med frivilliga överenskommelser och har därför krävt att ett ramverk ska tas fram för hur dessa ska utformas. Kommissionen arbetar nu med ramverket för hur de ska använda överenskommelser i miljöpolitiken.

I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram anges att frivilliga miljöavtal måste, för att på ett effektivt sätt nå ambitiösa miljömål, uppfylla stränga kriterier avseende målsättning, insynsmöjligheter och övervakning. Entydiga regler måste upprättas för förhandlingsförfarandet och för hur sådana miljöavtal ska slutas.

I Naturvårdsverkets rapport *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?* (rapport 5064) finns en utförlig genomgång av överenskommelser i andra länder.

4.4.8 Förutsättningar för framgångsrika dialoger och överenskommelser

För att en långsiktig överenskommelse ska ge önskat resultat vill vi särskilt lyfta fram följande förutsättningar:

Överenskommelser bör föregås av en dialog för att skapa konsensus om inriktning och utformning av överenskommelsen.

Strategiska parter för området bör delta.

Arbetet underlättas om alla parter företräds på hög nivå så att legitimitet ges till processen.

Alla som vill bör få möjlighet att delta. Vi anser att en grupp på upp till 25–30 deltagare är hanterbar i en dialog. Är det fler deltagare kan parallella processer eller referensgrupper användas.

Det är viktigt att småföretag involveras i processen.

Processen måste vara öppen för insyn och material från processen bör successivt spridas vidare till berörda som ej deltar.

Kontinuitet i deltagandet är viktigt för att deltagarna ska känna ansvar för processen.

Mål kan tas fram i processen under förutsättning att dessa ligger i linje med samhällets övergripande mål.

Mål och åtgärder bör vara kvantifierade och tidssatta för att möjliggöra uppföljning.

Överenskommelsens relation till styrmedel inom området måste diskuteras. Bl.a. bör övervägas om överenskommelsen behöver stöttas med andra styrmedel för att komma åt fripassagerare.

Överenskommelsen får inte utformas på ett sådant sätt att konkurrensen sätts ur spel genom att andra företag inte får information eller får svårare att etablera sig på marknaden.

En tydligt definierad ansvarsfördelning är en förutsättning för att målen ska nås.

Ansvar för uppföljningen måste vara tydligt och det bör klargöras hur uppföljningen ska ske och hur den ska redovisas. Vid mycket långsiktiga överenskommelser bör även frågan om eventuell revision klaras ut.

Det bör klargöras vad som ska ske om åtagandet inte kan fullföljas.

Överenskommelser som tecknas med hela branscher har störst chans att nå måluppfyllelse om det är få företag i branschen. Ingår en eller flera branschorganisationer en överenskommelse har dessa givetvis också ett ansvar för att målen nås. De har dock inte någon direkt påverkansmöjlighet på företagen som ska genomföra åtgärderna. Ju fler företag som finns i den aktuella branschen desto större är risken för fripassagerare och därmed också att målen inte nås.

Överenskommelser kan också ingås med enskilda företag. Vid sådana överenskommelser är ansvaret klart utpekat och därmed ökar också chansen att nå önskat resultat. De är också företagen som kan utnyttja vinna-vinna fördelar i miljöarbetet, dvs. både göra miljöförbättringar och tjäna pengar på det. Ingås överenskommelser med enskilda företag måste man dock vara observant så att konkurrensen inte sätts ur spel genom att marknadstillträdet försvåras för andra företag.

I de fall intresset från företagen för att ansluta sig till överenskommelsen är svalt så kommer det att vara svårt att nå tillräckliga resultat i form av miljöåtgärder. Det gäller oavsett om överenskommelsen har skrivits under av enskilda företag eller branschorganisationer. Överenskommelserna kan utgöra ett komplement eller alternativ till andra styrmedel om tillräckligt många företag med möjlighet att påverka miljösituationen ansluter sig.

En förutsättning för att en dialog, som ska resultera i en överenskommelse, ska lyckas är att det finns förtroende mellan parterna och insyn i processen. Det underlättar också om det finns ett förtroende eller gruppkänsla mellan de deltagande företagen.

Något som kan vara ett problem med en överenskommelse är att hålla den levande och få kontinuitet i arbetet. Både i näringslivet och i staten sker ofta omorganisationer och personförändringar vilket försvårar en kontinuerlig dialog. Ett tydligt uppföljningssystem är en förutsättning för att en överenskommelse ska lyckas. Regelbundna revisioner behövs för långsiktiga överenskommelser.

Överenskommelser gäller inte för alltid utan de har en tidpunkt när mål ska nås eller åtgärder ska vara genomförda. Om överenskommelsen innehåller långsiktiga mål som förutsätter mer än justeringar i befintlig produktion bör den sträcka sig över en tid som motsvarar en investeringscykel i teknologi eller marknads-satsning. Därmed ges företagen möjlighet att utan stora extrakostnader anpassa sina investeringar.

En överenskommelse bör ge näringslivet handlingsutrymme att använda bästa teknik och kostnadseffektiva lösningar.

Miljövårdsberedningen anser att dialoger och överenskommelser utifrån nya aktörskonstellationer kan bidra till att överbrygga de dilemman vi tidigare pekat på i miljöarbetet och skapa drivkrafter till större förändringar. Vår erfarenhet av att sammanföra företag som traditionellt räknas till olika branscher har varit enbart positiv. Om överenskommelser ska ingås med företag eller branscher bör analyseras från fall till fall. En kombination är också möjlig där en branschöverenskommelse är grunden för ett handlingsprogram som enskilda företag kan ansluta sig till. Man kan också tänka sig det omvända förhållandet, att ett antal företag tar fram ett program som övriga i branschen kan ansluta sig till.

4.4.9 Frivilliga miljööverenskommelser som styrmedel

Det behövs stora förändringar i samhället för att de nationella miljö kvalitetsmålen och en långtgående resurseffektivisering ska nås. En eko-effektivisering med en faktor 10 på en generation innebär en årlig kontinuerlig effektivisering på ca åtta procent. Forskningsrådsnämnden pekar på att:

Mot bakgrund av den historiska teknikeffektiviseringen ter sig ett framtidskrav på 8 procent om året inte orimligt. Detta till trots finns det synnerligen starka och goda skäl att betvivla att en ur miljösynpunkt 'spontan' teknikutveckling leder till ett ekologiskt hållbart samhälle.

För att nå ett hållbart samhälle behövs katalyserande processer som kan driva på arbetet och också öka förståelsen för att styrmedel behövs inom bl.a. miljöområdet. Dialoger och frivilliga miljööverenskommelser kan vara sådana katalyserande redskap.

En fördel med frivilliga miljööverenskommelser är att de ofta kan vara lättare att genomföra än förändringar i nationell lagstiftning eller i EU-arbetet. Även överenskommelser kan dock behöva notifieras till EU. Enligt ekonomisk teori är överenskommelser mer kostnadseffektivt än lagstiftning men mindre kostnadseffektivt än ekonomiska styrmedel. Överenskommelser anses också ge incitament till ekonomisk utveckling. Flera studier pekar på positiva mjuka effekter som kan uppnås som, t.ex. ökad miljömedvetenhet genom spridning av information och bättre samord-

ning av insatserna för att nå målen. Också i våra dialoger har sådana mjuka effekter kunnat utläsas.

Frivilliga överenskommelser kan också leda till snabbare genomförande av övergripande samhällsmål. Lägre transaktionskostnader kan erhållas genom en snabbare utveckling och ett minskat behov av myndighetsutövning till följd av en förmodad minskning av konflikter mellan myndigheter och näringsliv.

Enligt Hanks och Steneroth Sillén kan implementeringen av en miljööverenskommelse förväntas gå lättare än införandet av ny lagstiftning eftersom alla parter är ense om att åtgärderna ska genomföras. Åtgärdskostnaderna uppfattas även som lägre eftersom en större flexibilitet tillåts för hur målen ska nås. Hanks och Steneroth Sillén skriver också att miljööverenskommelser kan förväntas vara mindre beroende av myndighetsresurser för tillsyn och efterlevnad eftersom myndigheterna inte behöver ägna de miljöaktiva företagen som ingått överenskommelser så mycket tid och tillsyn. Mer tid kan ägnas åt andra mer angelägna tillsynsobjekt som inte ingår i överenskommelsen. En överenskommelse innebär inte att målen automatiskt kommer att nås. En kontinuerlig uppföljning och dialog är nödvändig för att säkerställa att målen nås och att arbetet inte avstannar.

Forskaren Helby anser också att det är viktigt att det finns administrativ kapacitet från statens sida för att driva arbetet fram till effektiva miljööverenskommelser. Enligt Biekart behövs det kompetenta, flexibla och kreativa människor som kan skilja mellan stort och smått i arbetet med överenskommelser.

Vår erfarenhet är att det krävs att staten avsätter tid och resurser om man genom en konstruktiv dialog med näringslivet ska nå fram till en överenskommelse. Det finns inget facit för hur en dialog ska fungera. Miljövårdsberedningens dialoger har på ett år, enligt vår bedömning, gett ett bra resultat med långtgående ambitioner för fortsatt arbete. I relation till vad andra kommittéer i Sverige eller dialoger i andra länder kostar så har det hittills krävts lite resurser från staten för det uppnådda resultatet.

Många faktorer som engagemang och gruppdynamik spelar in och kan göra att vissa moment tar mer tid än beräknat medan andra går förhållandevis snabbt.

I våra dialoger har vi inte använt några konkreta lagstiftningsshot. Ändå har incitament för en miljöomställning flitigt diskuterats och företagen har lyft fram behovet av styrmedel för att driva utvecklingen. Förslag finns om t.ex. differentierade energiskatter

till förmån för förnybar energi och miljöklassning av bostäder och lokaler som kopplas till skatteuttaget på fastigheter. Enligt slutsatserna i EU-projektet VAIE behöver staten använda subventioner i någon form eller hota med lagstiftning för att företagen ska göra något utöver det vanliga.

När Kretsloppsdelegationen förhandlade om producentansvar för olika varugrupper, så hade delegationen i uppdrag att ta fram förslag till förordningar till lagen om producentansvar, såvida inte frivilliga överenskommelser kunde nås. I de flesta fall ledde arbetet till förslag om förordningar. I vissa fall var detta också ett önskemål från branschen. Däcksbranschen föredrog t.ex. en förordning; detta för att undvika problem med fripassagerare. För byggsektorn blev resultatet ett frivilligt åtagande.

Dialog kan leda till ökad insikt om vinna-vinna-lösningar. Flera erfarenheter tyder på att det kan behövas tydliga marknadsincitament för att nå miljöeffektiva överenskommelser, om staten vill undvika att behöva "hota" med styrmedel som lagar och regler.

Lagstiftning är en viktig bas i miljöpolitiken men det räcker inte som drivkraft. Överenskommelser är inte heller en patentlösning för alla miljöproblem. Naturvårdsverkets slutsats om miljööverenskommelser är att de bör ses som ett komplement till andra styrmedel. Verket anser att frivilliga överenskommelser främst bör användas inom de områden där det är svårt att införa andra styrmedel eller där befintliga styrmedel inte bedöms som tillräckliga. Överenskommelser kan också användas om andra styrmedel anses för resurskrävande för att nå uppsatta mål.

Miljömålsarbetet visar vilken miljö kvalitet som måste uppnås i ett hållbart Sverige. Miljövårdsberedningen anser att i arbetet med att få ett långsiktigt miljöarbete i näringslivet kan dialog mellan staten och näringslivet vara ett kostnadseffektivt verktyg. Våra två pilotprojekt Bygga/Bo och Framtida handel har, utifrån det arbete som redan genomförts, goda förutsättningar att till hösten 2001 resultera i frivilliga miljööverenskommelser innehållande åtaganden och handlingsplaner.

Miljövårdsberedningen anser att dialog och överenskommelser kan vara ett kostnadseffektivt sätt att driva på näringslivets miljöarbete och att dessa instrument har en väsentlig plats som styrmedel i dagens miljöpolitik. Det gäller framför allt i det mer långsiktiga arbete som behöver bedrivas för att sporra näringslivet till utveckling av nya miljöanpassade lösningar och till större förändringar eller paradigmskiften. Genom att skapa arenor för

aktörer från olika sektorer och led i olika produktkedjor, finns möjlighet att utveckla nya lösningar. Vi anser att dialog och överenskommelser bör ses som ett viktigt och utvecklingsbart komplement till lagstiftning och ekonomiska instrument för att driva på utvecklingen och öka miljömedvetenheten i näringslivet. Uppföljning av genomförda överenskommelser är givetvis en förutsättning för att använda dialog och överenskommelser i större skala.

4.4.10 Förslag till riktlinjer för överenskommelse och dialog

Naturvårdsverket skriver i sin rapport att om överenskommelser ska användas mer systematiskt bör öppenhet, insyn och demokratisk legitimitet säkerställas. Miljövårdsberedningen anser utifrån de dialoger vi fört att dessa aspekter kan tillgodoses. Riktlinjer behövs dock för att säkerställa insyn och demokratisk legitimitet åt överenskommelserna. Vi anser inte att överenskommelserna behöver vara juridiskt bindande utan de kan vara frivilliga till sin utformning. Följande punkter bör ingå i riktlinjerna:

Alla som vill bidra ska ges möjlighet att delta i överenskommelsen.

Processen måste medge öppenhet och insyn.

Mål kan tas fram i dialog för att skapa delaktighet och förståelse.

Det ska säkerställas att målen ligger i linje med samhällets övergripande mål och att överenskommelsen inte strider mot nationell eller EU-lagstiftning.

Mål och åtgärder bör vara kvantifierade och tidssatta för att möjliggöra uppföljning.

Överenskommelsens relation till andra styrmedel och eventuella behov av stöttande styrmedel för att komma åt fripassagerare inom området bör diskuteras.

Överenskommelsen får inte utformas på ett sådant sätt att konkurrensen sätts ur spel.

Överenskommelsen bör tydligt definiera ansvarsfördelningen mellan de deltagande aktörerna.

Ansvar för uppföljningen måste vara tydligt och det ska klargöras hur uppföljningen ska ske och hur den ska redovisas.

Vid långsiktiga överenskommelser bör även frågan om eventuell revision klaras ut.

Det bör klargöras vad som ska ske om åtagandet inte kan fullföljas.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda anser vi att det finns goda förutsättningar för att lyckas med dialoger och överenskommelser. Det finns dock frågor som vi inte närmare haft möjlighet att utreda. Det gäller förhållandet mellan miljöbalken och miljööverenskommelser och där anser vi, liksom Miljömålskommittén och Naturvårdsverket, att detta bör utredas närmare. Vi anser också att det bör utredas vilken legal status som de föreslagna riktlinjerna för frivilliga miljööverenskommelser ska ha. Vi förslår att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppgift att se över dessa frågor.

De överenskommelser som gjorts i Sverige bör också utvärderas. Vi anser att man bör utvärdera om målen nåtts, vilka alternativ som fanns till en överenskommelse och om överenskommelserna kan anses effektiva både miljömässigt och ekonomiskt.

4.5 Ansvar för framtida dialoger och överenskommelser för hållbar utveckling

4.5.1 Dialog och överenskommelser på olika nivåer i samhället

Erfarenheterna av Miljövårdsberedningens dialoger Bygga/Bo och Framtida handel är hittills goda och vår bedömning är att denna modell för dialog med fördel kan användas i fler sammanhang. Vi anser att det finns ett behov av framtidsinriktade samtal i alla sektorer och på alla nivåer i samhället.

Redan i dag förs dialoger på olika nivåer i samhället och med olika initiativtagare, vilket exemplifieras i det följande.

Regionala och lokala initiativ

Det lokala Agenda 21-arbetet kan sägas vara en form av dialog. I detta arbete kan t.ex. kommunen i dialog med det lokala näringslivet arbeta för att företagen på orten åtar sig vissa åtgärder i arbetet för hållbar utveckling. Lokalkännedom och personliga kontakter kan underlätta konstruktiva dialoger på lokal nivå. En konstruktiv lokal dialog är också viktig för kommunernas utveckling.

I lokala dialoger finns naturligtvis inte möjligheten att samla företag från en hel bransch som det går att göra i en nationell dialog. Lokala dialoger kan i gengäld få en bredare sammansättning av företag. Ett sådant exempel är Vretens företagsförening i Solna. Sedan 1996, när samarbetet startade på initiativ av Wasa försäkringar och kommunens Agenda 21-samordnare, har företag och fastighetsägare i arbetsområdet Vreten arbetat med ett gemensamt miljöprogram. Bland resultaten hittills syns miljöbedömning av fastigheterna, inredning av kretsloppsrum i alla fastigheter och KRAV-certifiering av en personalrestaurang.

Organisationer som initiativtagare

Dialoger och överenskommelser kan initieras av ideella organisationer som exempelvis Världsnaturfonden och Naturskyddsföreningen eller av någon branschorganisation. Ett exempel där dialog

mellan olika parter gett goda resultat är Forest Stewardship Council (FSC) – certifieringen av uthålligt skogsbruk. Utgångspunkten för FSC är att kommersiellt skogsbruk och naturvård inte utesluter varandra. FSC arbetar för ett uthålligt skogsbruk som är ekonomiskt bärkraftigt samtidigt som det tar hänsyn till miljö och sociala frågor. I arbetet med att utveckla en svensk FSC-standard har bl.a. representanter från miljöorganisationer, fackföreningar, samerna, skogsindustrin och trävaruproducenter deltagit. Arbetet har drivits fram av marknadens efterfrågan på miljöanpassade skogsprodukter. I dag är ca 40 procent av Sveriges skogsareal FSC-certifierad och efterfrågan ökar på certifierade produkter. Detta system har varit en drivande kraft för ett hållbart skogsbruk.

Ideella organisationer kan driva enskilda miljöfrågor hårdare än staten eftersom de oftast endast företräder ett intresse.

TCO:s 6E-märkning och Bra miljöval, som utvecklats av Naturskyddsföreningen i samarbete med handeln, är andra exempel på samarbete där fackförbund och ideella organisationer delvis i dialog med näringslivet tagit fram miljömärkningssystem som drivit på utvecklingen.

Staten som initiativtagare

Staten kan initiera dialog och samverkan som ett sätt att få till stånd en samhällsförändring. Av myndigheterna har bl.a. Naturvårdsverket och Energimyndigheten tagit fram överenskommelser med branscher eller enskilda företag. Ett annat exempel på samverkan mellan stat och näringsliv är Bygghälsorådet som dialog med näringslivet som resulterat i ett partnerskap för forskning och utveckling inom energi- och miljöområdet.

Näringsdepartementet har tidigare ingått en överenskommelse med bilindustrin och undersöker nu möjligheterna att sluta avtal med den energiintensiva industrin om minskade utsläpp av växthusgaser. Byggbranschens åtagande om producentansvar och dialogerna Framtida handel och Bygga/Bo är exempel på dialoger och åtaganden som tagits fram i regeringskansliets kommittéer.

4.5.2 Fortsatt arbete med Bygga/Bo och Framtida handel

Dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel har förts utan hot om lagstiftning. Ett stort antal företag har ändå sett det som värdefullt att delta i dialogerna för att skapa konsensus om framtidens miljöarbete. De två parallella projekten har hittills resulterat i visioner, mål, strategier och förslag till fortsatt arbete.

I rapporterna från dialogerna (de särtryckta bilagorna 2 och 3) föreslås att det inom Bygga/Bo-dialogen etableras upp till åtta arbetsgrupper och inom Framtida handel fem grupper för att fördjupa och konkretisera arbetet inom de strategiska åtgärdsområdena (beskrivs i kapitel 3). I dessa delprojekt engageras fler företag, relevanta myndigheter och forskare. Dialoggrupperna föreslås fortsätta som styrgrupper för de delprojekt som startas.

I dialogerna har framkommit att företagen kan åta sig att genomföra en rad åtgärder men att det också behövs förändringar i styrmedelsarsenalen. Deltagarna i Bygga/Bo-dialogen har t.ex. föreslagit miljöklassning av byggnader kopplat till ett differentierat skatteuttag som ett verkningsfullt sätt att driva på miljöarbetet i bygg- och fastighetssektorn.

Miljö- respektive näringsministern har genom särskilda samverkansdokument kommit överens med företagen att dialogerna ska fortsätta under ett år till. Av dokumenten framgår att det gemensamma arbetet ska fördjupas inom de strategiska åtgärdsområdena med sikte på att till den 1 november 2001 nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder inklusive utveckling och uppföljning. En av regeringen utsedd huvudman har fått ansvar för den fortsatta dialogen fram till överenskommelser. Denna huvudman rapporterar till en statssekreterargrupp och får sekretariatsstöd från regeringskansliet och från berörda myndigheter.

Den viktigaste anledningen till att dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel nu fortsätter direkt inom regeringskansliet är att Miljövårdsberedningen inte har mandat att förhandla om statliga åtgärder med företagen. Den som ska ansvara för en förhandling om åtaganden och överenskommelser måste också förfoga över de medel som kan finnas att förhandla om. Det handlar bland annat om styrmedel som skatter och andra ekonomiska incitament och om lagar och regler. Vissa av dessa styrmedel förfogar inte ens regeringen över. Lagar och skatter beslutas av riksdagen men i allmänhet efter förslag från regeringen. Genom att ansvaret för

samtalen förs in i regeringskansliet finns bättre möjligheter att förankra eventuella förslag till förändringar.

Det är viktigt att resultaten från de påbörjade dialogerna sprids och kan leda till dialoger också regionalt och lokalt. Tänkbara kanaler är regionala och lokala företagsföreningar eller branschorgan. För Bygga/Bo är t.ex. de lokala kretsloppsråden en viktig kanal för att skapa ett brett engagemang. Miljövårdsberedningen avser att i samarbete med Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) under året arrangera en seminarierie för att visa exempel på insatser för att göra bygg- och fastighetssektorn mer hållbar.

4.5.3 Nationell "motor" för samverkan om hållbar utveckling

Miljövårdsberedningen anser att framtidsinriktade dialoger om hållbar utveckling behöver föras på flera nivåer i samhället. Vi anser att det under en period av fem till tio år framöver behövs en särskild satsning brett i samhället på samtal om vilken framtid vi vill ha. Vi menar att regeringen bör gå i spetsen för ett sådant arbete.

Därför föreslår vi att regeringen inrättar en sammanhållande funktion med uppdrag att dels främja sådana samtal brett i samhället, dels genomföra sektorsövergripande dialoger. I det följande presenteras några olika alternativ till hur en sådan funktion kan organiseras. Ansvaret kan ligga inom regeringskansliet, på myndigheter, på en särskild delegation eller på en annan ny organisation.

Arbetet bedrivs inom regeringskansliet

Företagen i våra två dialoger har uttryckt önskemål om att samtalen bör fortsätta med regeringen eftersom de ansett att man måste diskutera inte bara vad företagen kan åta sig utan också vilka statliga incitament som behövs. Den nära kopplingen till regeringen har bidragit till att få deltagare på en hög nivå i företagen. Det har i sin tur varit en förutsättning för att resultatet av dialogen ska få genomslag i företagen.

För att stödja de kommuner som drabbas av försvarsnedläggningarna har man i näringsdepartementet inrättat en särskild omställningsgrupp. Denna tillhör organisatoriskt en enhet i linjeorganisationen på näringsdepartementet samtidigt som den har ett tydligt mandat och är avgränsad från departementets övriga ären-

den. Detta skulle kunna vara en modell för att organisera ett fortsatt arbete med dialog och frivilliga överenskommelser. Alternativt kan en egen enhet i linjen skapas som hanterar dialog och överenskommelser. I miljödepartementet finns t.ex. en särskild enhet som handhar de lokala investeringsprogrammen (LIP). Den organisation som nu satts upp för det fortsatta arbetet med Bygga/Bo och Framtida handel, där en huvudman har ansvar för arbetet och rapporterar till en statssekreterargrupp, skulle kunna utvecklas och bilda en särskild grupp för dialog om hållbar utveckling.

I Nederländerna har man ibland satt ihop grupper av handläggare från olika departement i samband med att propositioner tas fram. I en grupp för dialog och överenskommelser för hållbar utveckling skulle kontakten mellan olika departement kunna fördjupas genom en sådan organisation.

I Nederländerna har man arbetet med att ta fram överenskommelser (Covenants) med industrin sedan 1990-talets början (beskrivs i kapitel 4.4). Detta arbete har bedrivits på heltid av en grupp i VROM (Plan- och miljödepartementet) på ca 8 personer. Budgeten har legat på ca 10 miljoner guilders (ca 40 miljoner kr) per år. Större belopp har samtidigt funnits för studier som lagts ut på konsulter, institut och forskare.

Fördelen med att lägga denna typ av projekt i regeringskansliet är att det där finns en överblick över flera områden. I arbetet med överenskommelser behöver också den statliga parten ha en möjlighet att diskutera förändringar i olika styrmedel.

Arbetet integreras i myndigheternas arbete

I dag har 24 myndigheter sektorsansvar för en ekologiskt hållbar utveckling vilket innebär att de ska vara pådrivande i miljöarbetet. Miljömålskommittén har föreslagit att regeringen i myndigheternas instruktioner ska precisera deras ansvar för miljömålsarbetet. Dessutom har 138 myndigheter fått i uppdrag att ta fram miljöledningssystem för sin verksamhet. Myndigheterna har upparbetade kanaler till de sektorer de verkar i och de har också djup sakkunskap inom sina respektive områden.

Om dialog och överenskommelser ska börja användas mer på myndighetsnivå bör regeringen ge specifika myndigheter i uppdrag att inleda detta arbete. För alla områden finns dock inte någon

naturlig sektorsmyndighet. Det gäller t.ex. för dialogen Framtida handel.

Ett alternativ kan vara att lägga ansvaret för övergripande dialoger och överenskommelser liksom ansvaret för att främja dialoger brett på en särskilt utpekad myndighet som t.ex. Statens institut för ekologisk hållbarhet (tidigare Swecol). Denna har i dag ett snävare uppdrag kopplat till de lokala investeringsprogrammen och ska framför allt arbeta med informationsspridning och vara en länk mellan forskning och kommuner. Det är viktigt att det utvecklas en sådan kontaktpunkt mellan forskare och praktiker. Vi bedömer att det finns risk att detta viktiga arbete inte kan fokuseras tillräckligt om myndigheten också får i uppdrag att föra dialoger. Den kunskap och det kontaktnät som byggs upp vid Statens institut för ekologisk hållbarhet bör kunna bli till hjälp vid framtida dialoger.

En ny organisation

Ett annat alternativ skulle vara att lägga ansvaret i en nyskapad fristående organisation. I Norge har man inrättat GRIP-center – Stiftelsen för bärkraftig produktion och förbrukning som startades år 1995. GRIP står för Grönt Näringsliv i Praxis. Grundfinansieringen kommer från miljödepartementet i Norge och utgår för ett år i taget medan projekten under GRIP finansieras på annat sätt. För år 2000 fick GRIP 16 miljoner NOK från miljödepartementet. GRIP får inte konkurrera med konsultbranschen utan syftar till att vara en katalysator i olika utvecklingsprocesser. GRIP har som mål att bidra till ökad miljöeffektivitet i norska verksamheter och uppnå produktivt företagande med låg miljöbelastning. GRIP är en resurs för både privata och offentliga verksamheter som vill stärka sin konkurrensposition på en framtida miljöanpassad marknad. Centrat arbetar för närvarande med projekt inom elva olika områden. I Sverige finns det i dag inte någon liknade organisation.

En särskild delegation

Ansvaret för fortsatta dialoger kan läggas på en särskild delegation eller kommitté. Miljövårdsberedningen har som kommitté bedrivit dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel. Fördelen har varit att

beredningen, som är regeringens råd i miljöfrågor, kunnat få med strategiskt viktiga personer från företagen och också haft ett bra samarbete med de berörda myndigheterna. Beredningen har haft ett tydligt uppdrag att inleda dialoger med delar av näringslivet och har kunnat avsätta resurser för arbetet.

4.5.4 Överväganden och förslag

Miljövårdsberedningen anser att erfarenheterna hittills av de dialoger som beredningen initierat är goda. Vi bedömer att den metod vi valt för dialogerna – framtidsbaserad strategiteknik – har varit framgångsrik. Den har varit verkningsfull i att överbrygga gapet mellan det långsiktiga tänkande som behövs för att klara miljötmaningarna och den kortsiktiga planeringshorisont som gäller för de flesta beslutsfattare. Den har också gjort det möjligt att nå konsensus om färdriktningen.

Vi anser att det behövs fler framtidsinriktade dialoger av denna karaktär. Det behövs samtal brett i samhället om hur vi ska nå en hållbar utveckling. Dialoger bör därför bedrivas på alla nivåer och mellan olika parter i samhället. Vi ser det som en styrka om många aktörer tar initiativ till sådana samtal lokalt, regionalt och nationellt. Det kan vara kommuner, myndigheter, ideella organisationer, fackförbund, företagsorganisationer eller andra aktörer.

Vi anser vidare att staten har ett särskilt ansvar för att initiera processer som kan leda fram till idéer, förslag och åtaganden om åtgärder för en hållbar utveckling. Vi anser därför att det behövs en sammanhållande funktion som dels kan främja andras initiativ, dels ta egna initiativ. Den bör kunna inspirera och stödja andra aktörer att ta initiativ till dialoger om en hållbar framtid, t.ex. på liknade sätt som regeringen i dag stöttar svenska lokala demokratiutvecklingsprojekt. Den ska också kunna genomföra sektorsövergripande dialoger i syfte att förhandla fram miljööverenskommelser.

Det förslag till ramverk som vi presenterat i föregående kapitel bör vara utgångspunkt för arbetet. De mål som förhandlas fram bör givetvis ligga i linje med de nationella miljökvalitetsmålen och uppföljningen av överenskommelserna bör samordnas med uppföljningen av miljömålsarbetet.

Vår erfarenhet är att det krävs tid för att inleda och etablera dialogprocesser och att det också är viktigt med kontinuitet. Det är

därför en fördel om samma instans kan hantera dialogprocesserna från ett inledningsskede och fram till en överenskommelse. Hur lång tid det tar beror givetvis på dialoggruppens sammansättning och på miljöutmaningen som gruppen ska lösa.

För dialoger som skall leda fram till överenskommelser är det viktigt att parterna har mandat att förhandla om de frågor som överenskommelsen skall avse. Vissa av de förslag som kommit fram i dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel är exempelvis av en sådan karaktär att de måste beslutas av regering eller riksdag.

Myndigheter har rätt att besluta om föreskrifter inom sina respektive områden. De har naturligtvis också möjlighet att föreslå förändringar i lagar och förordningar men det är bara regeringen som kan ändra förordningar. Lagar och skatter kan bara beslutas av riksdagen och det är regeringen som genom propositioner kan föreslå riksdagen sådana förändringar.

Dialog och överenskommelser kan med fördel föras på initiativ av myndigheter när det gäller frågor inom deras sakområden. Överenskommelsen om införandet av blyfri bensin togs t.ex. fram av Naturvårdsverket i dialog med oljeindustrin. Fördelen med myndigheter som dialogpart är att de har djup kompetens inom sina sakområden och ofta stora kontaktytor inom sina respektive sektorer.

För att få igång ett framtidsinriktat arbete inom de sektorer som myndigheterna arbetar med kan den arbetsmodell som använts i Bygga/Bo och Framtida handel vara ett verktyg. Regeringen kan påskynda arbetet genom att ge sektorsmyndigheter i uppdrag att inleda dialoger.

Oavsett var dialogerna bedrivs är det viktigt att det finns en beredskap i regeringskansliet att ta hand om de förslag till styrmedel eller andra åtgärder som kan komma fram ur dialogerna om parterna inte själva förfogar över dessa medel.

I dialogerna Bygga/Bo och Framtida handel har vi strävat efter en tvärsektoriell sammansättning av deltagare – detta för att det krävs gränsöverskridande samarbete för att hitta de nya hållbara lösningarna. Det har inneburit att dialogerna varit relevanta för ett stort antal myndigheter som vi har kopplat till dialogerna. Det är naturligtvis möjligt att ge en myndighet ansvar för att inbjuda näringslivet till en dialog i samarbete med andra myndigheter, men det kan i många fall underlätta om den sammanhållande parten ligger utanför myndighetssfären. För alla områden som kan bli aktuella finns inte heller en naturlig sektorsmyndighet.

För dialoger av sektorsövergripande karaktär kan det därför vara en fördel om initiativet kommer från regeringskansliet eller någon organisation, t.ex. en delegation, med nära anknytning till regeringen. Detta gäller särskilt om dialogen ska omfatta hela hållbarhetsbegreppet dvs. de ekologiska, ekonomiska och sociala dimensionerna. För sektorsövergripande dialoger om ekologisk hållbarhet bör Naturvårdsverket också kunna ta den sammanhållande rollen.

För att få strategiska företag att delta på tillräckligt hög nivå kan det vara nödvändigt att det finns en dialogpartner med nära koppling till regeringsnivån. En nackdel med att lägga ansvaret i regeringskansliet är att det kan vara svårt att i ett hårt belastat linjearbete finna utrymme för att driva det långsiktiga arbete som vi bedömer behövs. Det krävs att det finns kanslipersonal som kan ägna sig på heltid åt arbetet. För att ett lyckat resultat ska nås måste det finnas en kontinuitet i arbetet och det måste också finnas kansliresurser frikopplade från annat ansvar.

Eftersom dialoger och överenskommelser är relativt nya sätt att påverka olika aktörer att vidta miljöåtgärder finns det fortfarande begränsad erfarenhet av hur de kan inlemmas i det befintliga arbetet i regeringskansli och myndigheter. Miljövårdsberedningen anser att nytänkande behövs för att hitta de rätta formerna eftersom dialog och överenskommelser också bör omsättas till ett löpande arbete som kontinuerligt följs upp och kanske ibland också revideras.

Sammanfattningsvis anser beredningen att det behövs dialoger brett i samhället och att det under en period av fem till tio år framöver kan behövas en nationell motor för detta arbete. En sådan funktion kan läggas i regeringskansliet, i en delegation eller annan organisation nära regeringskansliet eller på en myndighet. Ett sätt att bedriva det fortsatta arbetet kan vara att bygga på den modell med en huvudman i regeringskansliet som tagits fram för att fortsätta dialogerna Bygga/bo och Framtida handel.

Självfallet kommer även fortsättningsvis den mest omfattande verksamheten när det gäller att bedriva dialoger att ligga inom befintliga strukturer. Myndigheterna bör givetvis fortsätta sitt pådrivande arbete enligt sektorsansvaret inom sina respektive områden. Berörda myndigheter bör även vara en resurs för den sammanhållande funktion vi föreslår.

Oavsett vilken organisationsform man väljer så bör denna funktion ha möjlighet att ta initiativ till sektorsövergripande dia-

loger om hållbar utveckling. Den bör kunna gå in på otraditionella ledder i samhället för att söka nya framkomstvägar i hållbarhetsarbetet. Den bör också på olika sätt stödja och inspirera andra aktörer till framtidsinriktade samtal och överenskommelser. I regeringskansliet måste det finnas en beredskap att ta hand om de förslag som kommer fram ur olika dialoger i de fall förslagen måste beslutas av regering eller riksdag.

4.5.5 Dialoger på EU-nivå

Företagen blir alltmer internationella. Flera av de företag som ingått i våra dialoger tillhör europeiska eller globala koncerner och detta trots att vi valt områden med en förhållandevis nationell marknad. För att samla koncernledningar inom strategiska sektorer räcker det inte att föra dialoger på nationell nivå.

I EU-kommissionens förslag till ett sjätte miljöhandlingsprogram presenteras fem förslag till åtgärder för att uppmuntra marknaden att bli mer miljöorienterad. Ett av förslagen är att uppmuntra till frivilliga åtaganden och avtal för att nå fastställda miljömål.

Vi föreslår att Sverige agerar för att det initieras framtidsinriktade dialoger med olika delar av näringslivet inom den Europeiska Unionen. Den sammanhållande statliga funktion, som vi föreslagit tidigare i detta avsnitt, skulle också, genom att ha en nationell och internationell överblick, kunna bistå olika dialoginitiativ i Sverige att hitta samarbetspartners också i Europa.

Länder som Danmark, Nederländerna och Belgien har värdefulla erfarenheter av att använda dialoger och överenskommelser. Ett första steg är att från svensk sida inleda erfarenhetsutbyte med dessa och andra länder, som har arbetat med dialoger och miljööverenskommelser.

4.6 Strategier för ett hållbart näringsliv

4.6.1 Mål och medel

Befintliga strategier

Inriktningen av Sveriges miljöpolitik har klargjorts genom de nationella miljökvalitetsmål som antagits av riksdagen och dessa mål kommer att preciseras i en kommande miljöproposition. Syftet med dagens miljöpolitik blir härigenom tydligt, både på kort och lång sikt.

Mellan den miljösituation vi har i dag och de miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat att vi ska nå inom en generation är det stor diskrepans. Tre åtgärdsstrategier anvisas av Miljömålskommittén (MMK) – effektivisering av energi och transporter, giftfria och effektiva kretslopp samt hushållning med mark, vatten och den bebyggda miljön. Miljövårdsberedningen instämmer i bedömningen att detta är viktiga strategier för att uppnå en hållbar utveckling. De strategier som utvecklats i de två dialoggrupperna Framtida handel och Bygga/Bo ligger också mycket nära MMK:s strategier.

MMK gör samtidigt bedömningen att förstärkta och ytterligare styrmedel behövs för att genomföra strategierna. MMK säger vidare att utredningen under den korta tid som stått till dess förfogande inte hunnit göra en djup analys av olika styrmedel och en färdig prioritering och föreslår därför kompletterande utredningar.

Vad gäller näringslivets miljöanpassning så framhåller MMK att det behövs en omställning till effektiv energianvändning, minskat behov av transporter och resor, avfallshantering anpassad till kretsloppet och en minimering av utsläpp av gifter och miljöförstörande ämnen. Vidare behövs varor som är giftfria och resursnåla i ett livscykelerspektiv. MMK bedömer att en process i denna riktning redan pågår i näringslivet genom frivilligt arbete men att den behöver skyndas på. MMK menar att dialog med näringslivet här är av stort värde och att företagens miljösatningar kan ge försprång som på sikt ger stärkt konkurrenskraft.

I samband med miljömålsarbetet har det således inte presenterats några nya kraftiga styrmedel som ska driva samhällets miljöarbete mot målen. Strategier för miljöarbetet har på sistone

presenterats i flera andra sammanhang. I regeringens skrivelse En miljöorienterad produktpolitik (Skr. 1999/2000:114) finns också ett flertal insatser upptagna som förväntas bidra till att miljömålen nås. Liknande genomgångar finns i EU-kommissionens grönbok om IPP (Integrated Product Policy) liksom i EU-kommissionens förslag till ett sjätte miljöhandlingsprogram.

Enligt EU:s grönbok om en IPP-strategi är syftet att främja en gradvis förbättring av varors och tjänsters miljöprestanda i ett livscykelperspektiv. Marknadskrafterna bör användas i största möjliga utsträckning. Men eftersom miljöutmaningen, enligt grönboken, är mycket stor kan målet nås endast om olika aktörer inser potentialen i en sådan ansats och satsar aktivt på att nå målet.

Grönboken pekar ut ekonomiska styrmedel (skatter och subventioner) som de mest effektiva. Det handlar om att sätta rätt pris. Andra viktiga styrmedel är miljökrav vid offentlig upphandling, producentansvar och produktkrav genom nya direktiv och miljöbedömningar vid standardisering. Krav på miljöinformation vid försäljning av produkter, t.ex. miljömärkning, miljöledningssystem och miljörapportering är andra verktyg som ingår i IPP-strategin. Det talas också om en väl fokuserad politik för forskning och utveckling som kan stödja innovativa miljölösningar men också för att förstå de mekanismer som leder till miljöanpassning av produkter.

Detta styrmedelspaket motsvarar i stort sett den styrmedelsarsenal som återfinns i förslaget till ett sjätte miljöhandlingsprogram. Det motsvarar också de styrmedelspaket som presenterats i svenska strategier och propositioner sedan början av 1990-talet. Flera av styrmedlen har också introducerats och utvecklats under 1990-talet i Sverige och på EU-nivå. Miljöledningssystem och miljömärkning hör dit, liksom producentansvar som har införts på flera produktområden under 1990-talet. Nya ekonomiska styrmedel har också utvecklats i Sverige.

Ändå rapporteras från ansvariga instanser som Europeiska Miljöbyrån (EEA) att tillståndet i miljön i viktiga avseenden har försämrats snarare än förbättrats.

Utveckla styrmedlen

Miljömålskommittén, IPP-strategin och EU:s sjätte miljöhandlingsprogram tar alla upp vilka befintliga styrmedel som finns att tillgå för att driva på miljöarbetet. I en strategi för att nå de nationella miljömålen anser Miljövårdsberedningen att alla dessa styrmedel behövs. Vi vill dock särskilt lyfta fram att marknadsbaserade styrmedel som skatter och avgifter, upphandling samt informationssystem behöver utnyttjas i större utsträckning än hittills. Företagen i våra pilotprojekt har framhållit att det behövs incitament och gett förslag på åtgärder som staten kan vidta för att underlätta näringslivets miljöarbete. Dessa förslag finns närmare beskrivna i de särtryckta bilagorna 2 och 3. I korthet är det följande punkter som föreslås.

Från Bygga/Bo föreslås att staten

- tillsammans med bygg- och fastighetssektorn utvecklar system för miljöklassning av hus och kopplar ett differentierat skatteuttag till denna klassning,
- ser över energiskatterna och utformar system som stimulerar användningen av alternativa energikällor,
- ger ökade resurser till forskning och utveckling inklusive kompetensutveckling och erfarenhetsåterföring,
- i sin roll som byggherre och fastighetsägare verkar för att strategin förverkligas, t.ex. genom att ställa sådana krav att målen kan nås,
- ser över tillämpningen av lagen om offentlig upphandling, samt bidrar till kunskapsspridning av den framtagna strategin.

Från Framtida handel förslås bl.a. att staten

- genom olika styrmedel, gärna positiva som avdragsrätt framför skatter, skapar drivkrafter för att målen ska nås,
- ser över om utsläppsrätter för koldioxid kan användas för transporter,
- i sin roll som beställare föregår med gott exempel,
- stödjer och vidareutvecklar enhetliga fakta och beräkningssätt för transporternas miljöpåverkan, t.ex. enligt vad nätverket för transporter och miljön (NTM) gjort,
- sätter upp mål för vägtrafiksektorn, samt

arbetar för en harmonisering inom EU av dryckesförpackningar.

I det fortsatta arbetet inom Bygga/Bo och Framtida handel kommer olika delprojekt att utveckla och konkretisera ett antal av förslagen. Miljövårdsberedningen anser att dessa förslag till åtgärder från statens sida har stor potential att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen. De är därför högst relevanta och bör övervägas av regeringen.

Företagen i dialogerna har pekat på vikten av att staten är ett föredöme och utnyttjar t.ex. upphandling som ett sätt att påverka näringslivet i miljöanpassad riktning.

Den offentliga upphandlingen uppgår till storleksordningen 400 miljarder kr/år. Genom att ställa miljökrav kan stat, kommuner och landsting vara föredömen i miljöarbetet. Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (EKU) arbetar med hur den offentliga upphandlingen bäst ska bidra till hållbar utveckling. Statsministern har i regeringsförklaringen den 19 september 2000 uttalat att miljökrav skall ställas vid all offentlig upphandling. Ett sätt att understödja de statliga myndigheternas arbete med miljökrav vid upphandling är att i t.ex. regleringsbrev ge dem i uppdrag att ställa relevanta miljökrav vid sina upphandlingar. Myndigheterna bör ta hjälp av de verktyg för ekologiskt hållbar upphandling som tas fram av EKU-delegationen.

Upphandlingskommittén (Fi 1998:08) har i uppdrag att se över den offentliga upphandlingen och hur regeringen bör arbeta med dessa frågor. Den ska lämna sitt betänkande senast den 31 mars 2001.

Nuvarande regler för offentlig upphandling innebär vissa begränsningar av vilka miljökrav som kan ställas. Det är därför av största vikt att regeringen i det pågående EU-arbetet med att revidera upphandlingsdirektiven verkar för att möjligheterna att ställa miljökrav utvidgas.

Erfarenheterna från dialogprojekten stärker oss också i övertygelsen att insikt är en viktig drivkraft för förändring. Därför är forskning, utbildning och kunskapsförmedling viktiga redskap. Vi vill särskilt trycka på vikten av att integrera kunskap om miljöfrågor i all utbildning. Vår ungdomsdialog i Bygga/Bo-projektet tyder på att det fortfarande finns stora brister i att få faktiskt genomslag för ambitionerna på detta område.

Företagen i de två dialogprocesserna Bygga/Bo och Framtida handel har framhållit vikten av att statliga styrmedel inte motverkar varandra och att de politiska signalerna stämmer överens. Val av styrmedel inom andra politikområden har inte sällan påverkan även på miljön. Några exempel på områden där det finns kopplingar till miljöperspektivet är EU:s jordbrukspolitik, internationella handelsavtal, i skattepolitik och näringspolitik.

Deltagande företag har reagerat positivt på det faktum att den ena dialogen förankrats mellan näringsministern och företagen och den andra förankrats mot miljöministern. Företagen har uppfattat det som en signal om ett integrerat synsätt mellan miljöpolitik och näringspolitik.

Fler statliga verktyg

Förutom att utnyttja befintliga styrmedel fullt ut anser Miljövårdsberedningen att det behövs fler konkreta styrmedel som kan driva på näringslivets miljöarbete och innovationstakt. Genom att t.ex. underlätta export av miljöteknik och miljödrivna produkter, införa grön avskrivning, verka för att utöka tillgången på riskkapital och ge bidrag till ökad kompetens inom ekodesign kan staten uppmuntra näringslivet att utvecklas i hållbar riktning.

Underlätta export av miljöteknik samt miljödrivna produkter och tjänster

Världsmarknaden för renodlad miljöteknik uppskattas till mellan 3000–4000 miljarder kr och denna marknad växer ständigt. Länder som Kanada, Danmark och England har med små medel gjort insatser som underlättar för respektive länders företag att öka sin export av miljöteknik. Det kan t.ex. handla om information utomlands om vilka varor eller vilken kunskap företagen har eller om intyg på att varor uppfyller en viss standard.

För att underlätta export av svensk miljöteknik och av miljödrivna produkter och tjänster, t.ex. inom energieffektivisering, behövs ytterligare insatser. Miljövårdsberedningen stödjer Miljöteknikdelegationens förslag om att Sverige bör satsa på en strategisk funktion för att främja sådan export. Förslaget innebär att man först kartlägger marknader utomlands och sedan jämför med den kompetens som finns i Sverige. Vi anser liksom Miljöteknik-

delegationen att Sverige på detta sätt skulle kunna bli en av världens främsta generatorländer för nya och mer miljöanpassade och kommersiellt gångbara koncept, produkter och tjänster. Vi anser att en del av statens roll är att skapa strategiska incitament för att utnyttja den marknadspotential som finns på en internationell marknad.

Riskkapital till utveckling av miljöanpassade produkter

I Sverige finns enligt RRV:s rapport *Tillväxt genom kunnigt kapital – statens roll* i princip god tillgång på riskkapital i förhållande till de projekt som anses affärsmässigt intressanta. De företag som får tillgång till riskkapital är framför allt företag som är etablerade och de som anses ha tydlig potential. Nyetablerade företag eller företag som arbetar med oprövade idéer har i många fall svårt att få del av riskkapitalet. Detta beror på att det i nyetablerade företag finns en stor affärsrisk och låg lönsamhet samtidigt som kostnaderna för kompetensöverföring är stora jämfört med vid senare stadier i företagets utveckling. Till dessa företag hör många som utvecklar miljöanpassade produkter och tjänster.

Regeringen bör underlätta för nyetablerade företag med idéer inom miljöområdet att få tillgång till riskkapital och därmed ge dem en chans att utvecklas. Ett sätt kan vara att öka antalet distributionskanaler för riskkapital genom att underlätta tillkomsten av fler små riskkapitalbolag, där några kanske blir specialiserade på området miljö.

Riksrevisionsverket pekar i sin rapport på att antalet riskkapitalbolag kan öka genom riskavlyft och bidrag till administrationskostnader de första åren för dessa bolag. På detta sätt skapar staten fler kanaler för riskkapital till nyetablerade och andra företag som arbetar med oprövade idéer att utveckla sina produkter eller tjänster men där ändå en affärsmässig bedömning är underlag. Regeringen bör överväga att underlätta tillkomsten av riskkapitalbolag speciellt för företag som arbetar med produktutveckling av varor och tjänster som klarar högt ställda miljökrav.

Ett alternativ är att staten återinför någon form av nyteknikstöd. Under 1990-talet fanns möjlighet att ge ekonomiskt stöd för mellanskillnaden mellan att investera i befintlig teknik och ny miljöanpassad teknik inom vissa områden.

Grön avskrivning

I Nederländerna införde miljö- och finansdepartementen år 1991 ett system med grön avskrivning. Specifik miljöteknik, som finns med på listan som godkänd för grön avskrivning, ger företagen möjlighet att själva avgöra när utrustningen ska skrivas av. Genom valfri avskrivning kan den taxerade inkomsten anpassas av företaget vilket i sin tur minskar skatteutgiften. År 1996 omfattade miljölistan ca 470 olika teknikprodukter som gav möjlighet till grön avskrivning. Listan uppdateras med jämna mellanrum. Systemet med grön avskrivning anses vara enkelt både för företagen och för staten. Administrationskostnaderna för systemet har varit låga.

Forskning för ekologiskt inriktad konstruktion och design

En allt större del av en produkts miljöbelastning sker under varans användning. Därför blir livscykelänkande viktigt redan när en produkt konstrueras och designas. Utredningen *Statens insatser för form och design* (SOU 2000:75) lyfter fram vikten av sambandet mellan design och miljö för en ekologiskt hållbar utveckling. Bl.a. pekar man på projektet EkoDesign vars syfte var att stimulera miljöanpassad produktutveckling i mindre och medelstora företag genom att skapa goda exempel (i avsnitt 4.2 exemplifierar vi med detta projekt som ett sätt att resurseffektivisera och samtidigt förbättra lönsamheten). Utredningen föreslår att resurser avsätts för ett forskningsprogram med ekologisk inriktning i vilken design ska utgöra en viktig del. Programmets syfte är dels att stärka designkårens kunskaper om miljöfrågor och dels att utveckla metoder för att beskriva och utvärdera miljökonsekvenser i samband med produktutveckling.

I propositionen *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/2001:3) skriver regeringen att den ökade efterfrågan på miljöanpassade produkter är en faktor av stor strategisk betydelse för näringslivet. Design och formgivning är viktiga element vid utformningen av produkter och tjänster och därför ges Vinnova möjlighet att inom ramen för sin verksamhet göra insatser inom designområdet.

Miljövårdsberedningen anser att livscykelänkande redan vid konstruktion och design av produkter är väsentliga delar i en strategi för ekologiskt hållbar utveckling. Designområdet kan i hög

grad bidra till denna utveckling. Därför anser vi att regeringen bör utveckla och genomföra de förslag om design och ekologi som lagts fram i utredningen *Statens insatser för form och design*.

4.6.2 Samverkan för hållbar utveckling

Allas ansvar – ingens ansvar

Arbetet för hållbar utveckling och lösningar på de globala miljöutmaningarna förutsätter ett brett engagemang från alla samhällets aktörer. Regeringen bedömer i skrivelsen *En miljöorienterad produktpolitik* (Skr. 1999/2000:114) att

det är angeläget att engagera alla de aktörer som på något sätt har del i en produkts livscykel och utveckla dialog mellan aktörerna längs livscykelkedjan.

Allas ansvar kan dock lätt bli ingens ansvar. Det är viktigt att det inte uppstår en ansvarsfälla mellan de olika aktörerna där alla förväntar sig att någon annan ska ta initiativet. Det behövs därför en strategi för att få berörda aktörer att ta sitt ansvar.

Regeringen bedömer (Skr. 1999/2000:114):

För en fungerande miljöorienterad produktpolitik är aktörernas syn på den egna rollen, det egna ansvaret och de egna möjligheterna att förbättra miljön av största vikt. Lika väsentlig är de olika aktörernas förmåga att samverka med varandra.

Regeringen framhåller i skrivelsen *Hållbara Sverige – uppföljning av åtgärder för en ekologisk hållbar utveckling* (Skr. 1999/2000:13):

Strategin att bli ett föregångsland och att förena ekologisk hållbarhet med en ekonomisk tillväxt ställer höga krav på den ekonomiska politiken och ger näringslivet en nyckelroll.

Miljövärdsberedningen bedömer att det behövs större ansträngningar än hittills för att verkligen förmå de olika aktörerna till ett aktivt ansvar.

Näringslivets miljöarbete och efterfrågan som drivkraft

Miljövårdsberedningen gör bedömningen att näringslivets miljöarbete har utvecklats väsentligt under det gångna decenniet. Det finns nu en betydligt större kunskap om att inte bara punktutsläppen utan också företagens produkter och tjänster ger negativ miljöpåverkan. Ett arbete för att anpassa produkter och tjänster har också inletts i många företag.

I kapitel 4.2 visade vi på förändringar på olika nivåer i företagens miljöarbete. Det var förändringar på nivåerna optimering, nya strategier och nya paradig. Miljövårdsberedningen bedömer att det finns mer att göra på alla dessa nivåer.

Vi bedömer att det finns en rad lönsamma åtgärder på optimeringsnivån som av olika skäl inte genomförs av företagen. Det kan handla om bristande insikt men också om att dessa investeringar som ofta ligger utanför kärnverksamheten inte kan konkurrera med investeringar som företagen bedömer mer väsentliga för att utveckla affärsstrategierna. Eftersom dessa resursoptimeringar förutom att vara lönsamma för företagen också ger samhällsvinster bör staten överväga olika möjliga sätt att stimulera företagen att genomföra dem.

Under 1990-talet har det utvecklats flera verktyg som stödjer ett miljöarbete på produktnivå. Också detta arbete handlar dock vanligen om små förändringar snarare än om helt nya strategier eller innovationer.

Vi anser att ett hållbart näringsliv kännetecknas av företag som är proaktiva, innovativa och också tar ansvar utanför sitt kärnområde. Det är inte troligt att vi kommer att kunna lösa de globala miljöutmaningarna genom att endast optimera befintlig verksamhet. Det kommer att behövas nya produktstrategier och nya synsätt (paradigm) för att miljöproblemen ska kunna lösas.

Konsumenterna har en viktig roll för att påverka näringslivet i hållbar riktning genom att efterfråga miljöanpassade alternativ. Olika system för miljömärkning har gjort det lättare för konsumenterna att handla miljöanpassade varor. Fortfarande är det dock vid de flesta inköp svårt att få information om en produkts miljöpåverkan. Konsumenterna har också svårt att ändra vanor. Det är inte ovanligt att miljöanpassade varor inledningsvis blir dyrare och många konsumenter har inte de ekonomiska förutsättningarna att välja annat än det som är billigast. Det är också svårt för konsumenterna att efterfråga något som inte finns på marknaden.

Utvecklingen av ett hållbart samhälle kan därför inte styras enbart av efterfrågan. Utbudet måste förändras av företagen. Miljöanpassningen av produkter och tjänster pågår ständigt men det borde kunna gå fortare.

Vi bedömer att många medborgare i sina roller som konsument, anställda och privatpersoner blivit mer miljömedvetna. Insikt är en förutsättning för ett medvetet handlande. Vi vill därför framhålla vikten av att miljökunskap integreras i all utbildning. Kunniga konsumenter innebär att det finns en bas för att utveckla nya lösningar. Man kan dock ändå inte räkna med att detta skall ske av sig självt på marknaden.

Miljöutmaningen och näringslivets roll

Det kommer att behövas stora förändringar för att nå en hållbar utveckling. De femton miljö kvalitetsmål som beslutats av riksdagen anger färdriktningen på miljöområdet i Sverige. Näringslivet har en strategisk roll för att dessa mål ska nås. Det är först när de enskilda företagen vidtar åtgärder och arbetar förebyggande som det finns förutsättningar för att näringslivet som kollektiv ska kunna bidra till en hållbar utveckling. Ett proaktivt miljöarbete i näringslivet är därför en förutsättning för att nå miljö kvalitetsmålen.

Med hjälp av successiva förbättringar går det att ta många steg mot ekologiskt hållbar utveckling, men för att klara de stora miljöutmaningarna, som t.ex. växthuseffekten, krävs det större förändringar. Det kommer att behövas tekniska genombrott och innovationer, särskilt inom energiområdet liksom inom transport- och bebyggelseområdena.

Även om näringslivet fortsätter att resurseffektivisera så är takten i detta arbete inte lika hög som den takt med vilken vår produktion och konsumtion ökar. Effektiviseringar och teknikutveckling leder ofta till prissänkningar och därmed till ökad konsumtion av den prissänkta varan eller tjänsten. Enligt Resurseffektivitetsutredningen har den specifika råvaruanvändningen i näringslivet minskat med ungefär hälften sedan mitten av 1950-talet, samtidigt som produktionsvolymen mer än tredubblats. Detta betyder att den absoluta råvaruanvändningen i Sverige (i fasta priser) ökat med ca 50 procent sedan 1950-talet.

Resurseffektivitetsutredningens prognoser pekar på att den totala råvaru- och energianvändningen i Sverige kommer att öka väsentligt de närmaste 30 åren, trots fortsatta effektiviseringar. Kalkylerna tyder på att utsläppen av koldioxid ökar med 45 procent och utsläppen av kväveoxider med knappt 30 procent till år 2030 vid oförändrad miljöpolitik.

Ökad levnadsstandard i fattiga länder och en växande befolkning innebär globalt sett mycket mer drastiska ökningar av utsläppen. Jordens ekosystem kommer att utsättas för ett stort tryck att kunna leverera råvaror till den ökande produktionen och konsumtionen, och att förmå ta hand om restprodukterna.

Det är därför en stor utmaning för näringslivet att inte bara successivt effektivisera dagens produktion utan att också hitta de helt nya tekniker och affärskoncept som kan ge mänskligheten en ökad välfärd samtidigt som dagens ekologiskt ohållbara trender bryts. Vi bedömer att det är långt kvar innan vi kan säga att vi har ett ekologiskt hållbart näringsliv. Det går inte heller att tydligt säga när en sådan situation skulle vara uppnådd. Det beror på hur levnadsstandard och konsumtionsmönster utvecklas. Effektiviseringskraven stiger med ökande konsumtion och produktion.

Vi anser att det behövs fler drivkrafter än näringslivets eget marknadsdrivna miljöarbete för att åtgärda de miljöutmaningar vi står inför. Flera andra utredningar har kommit till liknande slutsatser.

Resurseffektivitetsutredningen gör följande bedömning:

En väsentlig skärpning av miljöpolitiken – exempelvis koldioxidbeskattningen – krävs, om man vill åstadkomma en minskning av fossilbränsleanvändning och medföljande miljöpåverkande utsläpp i absoluta tal under de närmaste årtiondena. Om en sådan politikförändring kan genomföras stegvis och i samarbete med andra länder, behöver den dock inte ge några dramatiska effekter på näringslivets struktur eller hushållens konsumtionsmönster.

Miljövårdsberedningen anser att ett aktivt internationellt arbete är av största vikt för att lösa de globala miljöproblemen. Det kommer dock sannolikt att ta tid innan vi nått tillräckligt långtgående internationella överenskommelser. Parallellt med det internationella arbetet anser vi att alla nationer har ett ansvar att driva på miljöarbetet inom sina egna länder. Vi bedömer också att de nationer och företag som är framgångsrika i att förbereda sig för en omställning till mer hållbara produkter, tjänster och system för att

tillgodose människornas behov kommer att ha konkurrensfördelar i framtiden.

Vi har tidigare diskuterat hur styrmedlen kan utvecklas – nationellt och internationellt. Eftersom det finns begränsningar i en enskild nations möjligheter att skärpa befintliga och införa nya styrmedel behöver också andra vägar att förändra prövas.

Allas ansvar och samverkan för hållbar utveckling

En fråga som diskuteras i dagens miljödebatt är om teknikutveckling räcker för att möta miljöutmaningarna. Många menar att vi också behöver förändra våra vanor och vår livsstil. Samtidigt ser vi nu pågående livsstilsförändringar som sannolikt kommer att leda till en, utifrån dagens förutsättningar, sämre miljösituation. Det finns t.ex. mycket som tyder på att det totala resandet i världen kommer att öka kraftigt framöver.

Miljömålskommittén konstaterar, i likhet med vad regeringen skriver i *Svenska miljömål* (prop. 1997/98:145, 1998/99: MJU06, rskr. 1998/99:183), att alla kommer att behöva bidra för att vi ska nå en hållbar utveckling. Det handlar både om nya livsstilar och enskilt ansvar.

Vi har hittills inte behövt genomföra några större förändringar i våra levnadsmönster på grund av ekologiska restriktioner. Miljövårdsberedningen bedömer att det i framtiden inte räcker med effektivisering och en snabb teknikutveckling, utan att det också kommer att behövas livsstilsförändringar för att nå ett hållbart samhälle.

Det behövs en bred debatt om hur vi åstadkommer en utveckling som är tillfredställande ekonomiskt och socialt och som samtidigt kan garantera att de ekosystem som utgör förutsättningar för allt liv kan hållas långsiktigt intakta. Det behövs också en debatt om hur de unika värden som finns i våra natur- och kulturmiljöer kan bevaras till framtida generationer.

För att komma vidare i tillräckligt snabb takt behövs en diskussion om vilka som är de effektiva strategierna. Det behövs dialoger som sammanför företrädare för olika politikområden och olika aktörer i samhället. Vi bedömer att det också behövs nya angreppssätt för att skapa bilder av en hållbar utveckling. Ett sätt kan vara att använda sig av framtidsbaserad strategiteknik – den

metod som använts i de två dialogprojekten. Det behövs scenarier för olika utvecklingsalternativ.

Vi bedömer att framtidsinriktade dialoger är särskilt värdefulla för att hantera problem som kräver långsiktiga, genomgripande förändringar och kanske övergripande värderingsförändringar. Dialoger och överenskommelser kan bidra till att överbrygga de skilda tidsperspektiv som utgör ett av miljöpolitikens stora dilemman – de flesta beslutsfattare agerar utifrån en kort tidshorisont medan många miljöproblem är långsiktiga. Framtidsinriktade samtal mellan olika berörda parter ger också möjlighet att hantera ett annat dilemma, den så kallade ansvarsfällan, och att tillsammans bedöma och söka konsensus om hur man ska uppfatta och hantera miljöproblem som är osäkra och kortsiktigt osynliga.

5 Konsekvenser av Miljövårdsberedningens förslag

I kommittéförordningen (1998:1474) anges vad en utredning ska beakta för konsekvenser av lagda förslag. Om förslagen påverkar kostnader och intäkter för olika aktörer ska detta redovisas i betänkandet. Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas om det uppstår sådana. En kommitté ska också redovisa hur eventuella intäktsbortfall eller ökade kostnader för stat, kommun och landsting ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensfrågor, jämställdheten mellan könen eller möjligheterna att nå det integrationspolitiska målen, så ska dessa konsekvenser redovisas.

Miljövårdsberedningen har initierat en dialog med delar av näringslivet och lämnat förslag till hur dialog och överenskommelser kan användas som ett verktyg i en strategi för att bidra till att nå de nationella miljökvalitetsmålen. Vi har för att testa dialog som arbetsform bedrivit två pilotprojekt, Bygga/Bo och Framtida handel. Tillsammans med företag i de aktuella sektorerna har visioner, mål och strategier tagits fram och det finns ett samförstånd mellan regeringen och sektorerna om hur arbetet ska drivas vidare. Siktet är inställt på att till den 1 november 2001 nå fram till överenskommelser om konkreta åtgärder. Därför är det nu för tidigt att göra någon bedömning av vad dessa överenskommelser kan ge för intäkter och kostnader för staten och näringslivet. En sådan bedömning bör göras när överenskommelserna börjar ta form. Under arbetets gång har dialogerna stämts av med både berörda branschorganisationer och myndigheter. Samtliga har varit mycket positiva till detta samarbetsinriktade arbetssätt.

För att samhället ska lyckas övervinna de globala och diffusa miljöutmaningar som vi står inför, t.ex. ökad växthuseffekt och

användning av kemikalier, behövs ett brett deltagande av samhällets aktörer. Dialog och överenskommelser kan vara ett effektivt komplement till andra styrmedel som lagar, skatter och avgifter. Klarar vi inte av att lösa miljöproblem inom bl.a. kemikalieområdet och påverkan på klimatet kommer livsförutsättningarna att förändras med stora samhällsekonomiska kostnader som följd.

Vi bedömer att kostnaden för att använda dialog och överenskommelser, som ett led i att få till stånd en förändring, i många fall är liten i relation till vad det kostar att nå samma ambitionsnivå med enbart traditionella styrmedel. En överenskommelse kan ge näringslivet utrymme och incitament att hitta den mest kostnads-effektiva lösningen. Kostnaden för att driva en dialog eller att ta fram en överenskommelse är av ungefär samma storleksordning som kostnaden för en normal utredning. Man får dock med dialog och överenskommelser en större acceptans hos berörda aktörer för de aktuella åtgärderna och därmed möjlighet till en mer kostnads-effektiv implementering både för näringslivet och för tillsynsmyndigheten. Givetvis behövs uppföljning av överenskommelser där näringslivet redovisar resultatet för staten. Nås inte det förväntade resultatet bör regeringen överväga att införa andra styrmedel.

Med en ökad användning av dialog och överenskommelser inom miljöområdet ökar inte det offentliga åtagandet, snarare läggs ett större ansvar på näringslivet för att miljöarbetet drivs framåt.

I kapitel 4.4 diskuterar vi eventuella problem, som konkurrensbegränsning, fripassagerare, demokratiska aspekter och svårigheten för småföretag att delta, som ibland påtalas när det gäller frivilliga överenskommelser. Vi anser att dessa faktorer inte är ett problem förutsatt att våra förslag till riktlinjer för dialoger och överenskommelser följs.

Vi bedömer att våra förslag inte har någon inverkan för regionalpolitiken, jämställdheten mellan män och kvinnor eller brottslighet och brottsförebyggande arbete.

Litteraturförteckning

Axelsson, S., Lönngrén, M., *Hinder och möjligheter för miljöarbetet – en kartläggning av centrala aktörers problembilder*, 1995

Bennulf, M., *Medborgarna, demokratin och miljöinformationen*, i forskningsprogrammet Utvägar – Vägar till uthållig utveckling – beteenden, organisationer, strukturer, Årsrapport, 1998

Bergman et al., *Företagaren i välfärdssamhället*, konjunkturrådets rapport, 1998

Berndtsson, L., *Utredning angående erfarenheter av individuell mätning av värme och varmvatten i svenska flerbostadshus*, 1999

Björns, M., *Fakta om betongframställning och naturgrusuttag*, PM, Betongvaruindustrins riksförbund, 2000

de Bono, E., *Verklig kreativitet*, 1994

Boverket, *Översiktlig planering för en hållbar utveckling – en informationsskrift till kommunala politiker*, 1996

Biekart, J.W., *Negotiated agreements in EU environmental policy* i Golub (ed) *New instruments for environmental policy in the EU*, 1998

Byggsektorns kretsloppsråd, *Miljöansvar för byggvaror inom ett kretsloppstänkande – ett utvidgat producentansvar*, Handlingsplan från Byggsektorns kretsloppsråd, 1995

CERES, *Sustainability Reporting Guidelines – Exposure Draft for public comment and testing*, 1999

- David, H., *The Governance of Self-Regulation in Environmental Policy*, PM, 1997
- Dobers, P., Wolff, R., *Miljöstrategier – Ett företagsekonomiskt perspektiv*, 1995
- Dreborg, K. *Essence of backcasting*, Futures, vol 28., No 9 pp. 813-828, 1996
- Edman, S., *Världens chans – Ny möjlighet för Sverige - En bok om ekologi, teknik och solidaritet*, 1998
- EKU-delegationen, *Fastigheter och anläggningar mot en hållbar utveckling – tankar inför omställningen*, PM, 2000
- Elmberg, A., i Byggforskningsrådets rapport, *Hus i Sverige – perspektiv på energianvändningen*, 1996
- European Environment Agency, *Environment in the European Union at the turn of the century*, 1999
- Folkhälsoinstitutet, *Inneboken*, 1998
- Forskningsrådsnämnden, *Forskning för hållbar utveckling – en nationell strategi*, rapport 1998:21, 1998
- Gillberg, M., *From green image to green practice – normative action and self-regulation*, Lunds universitet, 1999
- Hanks, J. & Steneroth Sillén, M., *Analys av vissa konsekvenser av långsiktiga avtal som styrmedel att effektivisera energianvändningen i industrin*, 1999
- Hanks, J. & Steneroth Sillén, M., *Introducing Voluntary Environmental Agreements for Industrial Energy Efficiency in Sweden – a discussion document*, 1999
- Hawken, P., Loving, A., Loving, L. H., *Natural Capitalism – creating the next industrial revolution*, 1999

Helby, P., *Voluntary agreements: The quality of business motives* i *Voluntary agreements*, artikel för bok om frivilliga överenskommelser redigerad av Eduardo Croci, IEFE, 1999

Helby, P., *Environmental agreements at European Community level – reflections based on member state experience*, working paper, Lund University, 2000

Hollander, E., *Varför är det så segt?: om lågrisk kemi, miljödriven innovation och kravformning*, KTH, 1995

Hunhammar, S., *Om framtidsbilder och hållbar utveckling*, stencil, 2000

Industriförbundet, *Sveriges industri i omvandling*, 1996

Industriförbundet, *Fortsatt hållbar utveckling – industrins miljöarbete*, 1998

IT Bygg och Fastighet 2002, www.itbof.com

IVA, *Miljödriven affärsutveckling – från myndighetskrav till strategiska möjligheter – en studie*, 1995

IVA, *Miljödriven teknikutveckling*, 1996

IVA, *Kompetensutveckling inom samhällsbyggnad – Byggherren i fokus*, 1997

IVL, *Vår värld 2010, är vi på rätt väg?*, 2000

Klimatdelegationen, *Om 50 år – klimatet, politiken och framtiden*, 1998

Konkurrensverket, Kommerskollegium & NUTEK, *Miljö, handel och konkurrens*, 1998

Kretsloppsdelegationen, *Producentansvar i byggsektorn*, rapport 1996:11, 1996

Kretsloppsdelegationen, *Strategi för kretsloppsanpassade material och varor*, rapport 1997:14, 1997

Kretsloppsdelegationen, *Att bygga och bo i framtiden*, rapport 1998:22, 1998

Kretsloppsdelegationen, *Företag i kretslopp – en lägesredovisning av företagens kretsloppsanpassning*, rapport 1998:23, 1998

Larsson, M., *En svensk ekonomisk historia 1850-1985*, 1991

Lefevre, P., *Voluntary Agreements in EU Environmental Policy – Critical Review and Perspectives*, 2000

Långtidsutredningen, bilaga 3, *Svenskt näringsliv på rätt väg?*, 1999

Magnusson, T., *Eco-Design and Product Innovation – Managing incremental and radical change for environmental compliance*, 2000

Miljöteknikdelegationen, *Miljöanpassning för tillväxt - förslag till nationell strategi*, PM 2000:3, 2000

Mol, A.P.J. m. fl., *The Voluntary Approach to Environmental Policy – Joint Environmental Approach to Environmental Policy-making in Europe*, 2000

Naturvårdsverket, *På väg mot ett miljöanpassat transportsystem*, rapport 4636, 1996

Naturvårdsverket, *Omvärlden år 2021*, rapport 4726, 1997

Naturvårdsverket, *Effektiva styrmedel i miljöpolitiken*, rapport 4757, 1997

Naturvårdsverket, *Att äta för en bättre miljö*, rapport 4830, 1997

Naturvårdsverket, *Sverige år 2021 - vägen till ett hållbart samhälle*, rapport 4858, 1998

Naturvårdsverket, *Energiläget år 2050*, rapport 4894, 1998

Naturvårdsverket, *Från ax till avfall*, rapport 4946, 1998

Naturvårdsverket, *A sustainable food supply chain : a swedish case study*, rapport 4966, 1999

Naturvårdsverket, *Har producenterna nått målen?*, rapport 4988, 1999

Naturvårdsverket, *Hållbar energiframtid? - Långsiktiga miljömål med systemlösningar för el och värme*, Slutrapport från SAME-projektet, 1999

Naturvårdsverket, *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?*, rapport 5064, 2000

Naturvårdsverket, *När vi miljömålen?*, rapport 5007, 1999

Nitsch U., *Konsten att informera om miljön i samhälls- och landskapsplanering* nr. 3, 1998

NUTEK, *Teknisk framsyn – Demografiska framtider*, 1999

NUTEK, IVA, Stiftelsen för Strategisk forskning samt Sveriges Industriförbund (Teknisk framsyn), *Det framsynta samhället*, 2000

NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium, *Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens*, 1996

Orremo et al, *IT, Mat och miljö: en miljökonsekvensanalys av elektronisk handel med dagligvaror*, Naturvårdsverkets rapport 5038, 1999

Raskin P. m.fl., *Bending the curve: Toward global sustainability*, Report summary, 1998

Regeringens proposition 1996/97:84, *En uthållig energiförsörjning*, 1997

Regeringens proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål*, 1998

Regeringens skrivelse 1997/98:13, *Ekologisk hållbarhet*, 1998

Regeringens skrivelse 1999/2000:13, *Hållbara Sverige – uppföljning av åtgärder för en ekologisk hållbar utveckling*, 2000

Regeringens skrivelse 1999/2000:114, *En miljöorienterad produkt-politik*, 2000

Riksrevisionsverket, *Tillväxt genom kunnigt kapital - statens roll*, rapport 2000:18, 2000

Rosenberg, N., *Den tekniska förändringens ekonomi*, 1997

Sandelin, B., *Den svenska ekonomin – en översikt av utvecklingen*, 1997

SBUF, *Byggsektorns innovationscentrum – för en effektiv och lönsam byggsektor*, 2000

SCB, *Statistisk årsbok*, 1999

Schwarz, B., *Det miljöanpassade företaget: strategiska uppträdanden på den institutionella scenen*, 1997

Schwartz, P., *The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world*, 1996

Schön, L., *En modern svensk ekonomisk historia – tillväxt och omvandling under två sekel*, 2000

Sonntag, N., Stockholm Environment Institute, *A systemic view of sustainable development*

SOU 1996:124, Miljöhälsoutredningen, *Miljö för en hållbar hälso-utveckling - förslag till nationellt handlingsprogram*, 1996

SOU 1997:11, bilaga, Marklund, P.-O., *Skatter, miljö och sysselsättning*, 1997

SOU 1998:118, Miljöexportutredningen, *Sustainable Sweden – a SUCCES story*, 1998

SOU 1999:127, Miljövårdsberedningen, *Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen*, 1999

- SOU 2000:23, Klimatkommittén, *Förslag till Svensk Klimatstrategi*, 2000
- SOU 2000:44, Byggekostnadsdelegationen, *Från byggsekt till byggsektor*, 2000
- SOU 2000:52, Miljömålskommittén, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar!*, 2000
- SOU 2000:53, Kemikalieutredningen, *Varor utan faror – genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken*, 2000
- SOU 2000:75, Form- och designutredningen, *Statens insatser för form och design*, 2000
- SOU 2001:2, Resurseffektivitetsutredningen, *Effektiv användning av naturresurser*, 2001
- Strannegård, L., Wolff, R. & Örninge, M., *Svenska miljöbarometern 1997–1998*, 1998
- Statens energimyndighet, *Energiläget 1999*, 1999
- Steen et al, *Färder i Framtiden*, KFB-Rapport, 1997:7, 1997
- Tham, K., *Människan i arkitekturen*, arbetspapper, 1999
- Tillman, A.M., *Godstransporter i livscykelanalys*, återgiven i Naturvårdsverkets rapport 4830, 1997
- Uhlin, H.E., *Energiflöden i livsmedelskedjan*, Naturvårdsverkets rapport 4732, 1997
- VAIE – *Voluntary agreements – Implementation and efficiency*, www.akf.dk/VAIE/
- Wallström, M., *Companies and the Environment – the End of Antagonism?*, tal i EU-parlamentet, 2000-11-30
- Vedung, E., *Informativa styrmedel*, 1995
- Vedung, E., *Utvärdering i politik och förvaltning*, 1991

Vedung, E., *Utvärdering i offentliga sektorn*, DS 1994:117, 1994

Världskommissionen för miljö och utveckling, *Vår gemensamma framtid*, 1988