

FARLIG TEKNOLOGI

**-Miljøregulering ved
samhandel med udviklingslande**

**RAPPORT OG ANBEFALINGER
FRA EN UAFHÆNGIG ARBEJDSGRUPPE**

PETER PACH
MICHAEL HANSEN
HENNING SCHROLL
JESPER NIELSEN
SØREN GRAM
BJARKE FONNESBECH

Farlig teknologi

- Miljøregulering ved samhandel med udviklingslande

Rapport og anbefalinger fra en uafhængig arbejdsgruppe

Peter Pagh
Michael Hansen
Henning Schroll
Jesper Nielsen
Søren Gram
Bjarke Fønnesbech

Teknologirådets rapporter 1999/5

Omslag: Camilla Hjerl, Selle 16

ISBN: 87-90221-40-0

ISSN: 1395-7392

Rapporten bestilles hos:

Teknologirådet
Antonigade 4
1106 København K
Telefon 3332 0503
Fax 3391 0509
E-mail tekno@tekno.dk
www.tekno.dk

Rapporten er på Teknologirådets hjemmeside www.tekno.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Resumé	7
Forkortelser	10
I. Introducerende kapitel	11
II. Økonomisk globalisering og miljø: Hvad er de potentielle miljøkonsekvenser?	17
III. Vurdering af de faktiske miljøkonsekvenser ved danske virksomheders samhandel med udviklingslande og Østeuropa	21
IV. Vurdering af mulige bindende nationale initiativer	31
V. Vurdering af mulige frivillige nationale initiativer	35
VI. Vurdering af mulige bindende internationale initiativer	39
VII. Vurdering af mulige frivillige internationale initiativer	43
VIII. Oversigt over rapportens konklusioner	45
Kilder	46
Bilag 1: Projektbeskrivelse	47
Bilag 2: Miljø- og arbejdsmiljøproblemer ved produktionsudflytning og produktion til det danske marked i 3. lande	54
Bilag 3: Caseanalyse af den danske træ- og møbelindustri engagement i udviklingslande og Østeuropa	67
Bilag 4: Udvalgte danske industriers engagement i udviklingslande og Østeuropa	97
Bilag 5: Oversigt over udvalgte forureningstunge virksomheders udflytning	106

Forord

Projektet handler om miljø- og arbejdsmiljøproblemer når danske virksomheder eksporterer farlig teknologi til lande uden for EU, investerer i lande uden for EU, eller får produceret deres varer hos underleverandører fra disse lande. I forhold til projektbeskrivelsen¹ (vedlagt som bilag 1) har projektet således taget et bredere udgangspunkt end blot at behandle eksport af varer.

Teknologirådet har samlet en tværfaglig arbejdsgruppe der har analyseret problemets omfang og på den baggrund er kommet med anbefalinger og ideer til fremtidig regulering og ansvarsplacering på området.

Arbejdsgruppen består af:

Peter Pagh, Juridisk Fakultet Københavns Universitet

Michael Hansen, Handelshøjskolen

Henning Schroll, Tek-Sam, RUC

Jesper Nielsen, SID International afdeling

Søren Gram, Teknologirådet

Bjarke Fønnesbech, Teknologirådet

Jesper Nielsen måtte forlade Arbejdsgruppen halvvejs i forløbet, da han blev udstationeret i Nicaragua, og han har således ikke noget ansvar for den endelige redigering af rapporten.

Rapportens bilag er udarbejdet af forskellige forfattere og er ikke nødvendigvis et udtryk for Arbejdsgruppens holdninger.

¹

Vedtaget af Teknologirådets bestyrelse, d. 8 juni 1998.

Resumé

Denne rapport fokuserer på miljø- og arbejdsmiljø ved samhandel med udviklingslande. Rapporten søger dels at afdække hvorvidt der sker en eksport af farlig teknologi fra Danmark til lande uden for EU, primært udviklingslande og østeuropæiske lande, og dels at vurdere behovet og mulighederne for retningslinier, ansvarsplacering og regulering på området. Rapporten er udarbejdet af en uafhængig tværfaglig arbejdsgruppe.

Eksport af farlig teknologi behandles i rapporten som:

- a) eksport af kapital (Fremmede Direkte Investeringer; FDI²),
- b) eksport af varer og tjenesteydelser fra Danmark,
- c) outsourcing³ foretaget af danske virksomheder.

Med undtagelse af enkeltsager synes der kun i mindre grad at være problemer knyttet til danske virksomheders etablering i udviklingslande og Østeuropa (FDI). Arbejdsgruppen finder ikke at der er belæg for at konkludere at danske virksomheder generelt foretager en bevidst udflytning af forureningstung produktion til udviklingslande og Østeuropa. Danske virksomheders etablering i udviklingslande og Østeuropa sker næsten altid af andre årsager end de miljømæssige. Og danske virksomheder udviser generelt relativt god miljø- og arbejdsmiljøadfærd i forhold til de lokale virksomheder i de lande hvor de etablerer sig. Det vurderes at danske virksomheders miljøadfærd i udviklingslande og Østeuropa generelt ikke er væsentlig dårligere end i Danmark. Arbejdsgruppen finder dog at der er et behov for at danske virksomheder i højere grad formaliserer miljøarbejdet til også at omfatte deres udenlandske datterselskaber, eksempelvis i form af forbedret miljøstyring.

Der bliver i rapporten givet en række eksempler på enkeltsager hvor eksport af varer fra Danmark til udviklingslande og Østeuropa har givet anledning til miljøproblemer i importlandet. I 1997 var den danske kemikalieproducent ChemiNova således midtpunkt for en offentlig debat om eksport af farlige kemikalier til Mellemerika. Debatten udsprang af at koncernen eksporterede sundhedsfarlige pesticider der ikke er godkendte til salg i Danmark. Nogle år tidligere, i 1993, var det en sag omkring den danske virksomhed Danish DC industries salg af et gammelt kloralkali-anlæg til Pakistan der medførte en voldsom offentlig debat. Anlægget var tidligere af de danske myndigheder blevet beordret lukket på grund af lokaliseringen af den ekstremt farlige produktion i umiddelbar nærhed af tæt bebyggede områder. Arbejdsgruppen har dog ikke fundet belæg for at konkludere at eksport af varer, affald og produktionsudstyr til udviklingslande og Østeuropa er udtryk for et mere generelt miljøproblem. Der synes dog at være et rationale for tiltag der begrænser eksport der antages at ville føre til væsentlige miljøproblemer i modtagerlandet.

Baseret på den sparsomme eksisterende litteratur og undersøgelser iværksat af Arbejdsgruppen synes de største eksport relaterede miljø- og arbejdsmiljøproblemer at være knyttet til outsourcing af produktion fra Danmark. Der har de senere årtier været en tendens til at en række produktioner der tidligere var placeret i Danmark, og som traditionelt har været kendt som forureningstunge, heriblandt tekstil-, læder- og møbelproduktion, i stigende grad er allokert i udviklingslande og Østeuropa (uden at dansk kapital er involveret). Disse produktioner har normalt markant dårligere miljøforhold end tilsvarende danske produktioner. Det må derfor formodes at der er sket en stigning i miljøbelastningen fra en række af de produkter vi forbruger i Danmark. Samtidig er miljøbelastningen flyttet til udviklingslande og østeuropæiske lande - hvor den tidligere fandt sted i Danmark.

Der er ingen tvivl om at dette område er en fremtidig udfordring for den danske miljøregulering. Ligeledes vil en af fremtidens store udfordringer for dansk industri, som følge af den stigende

² Fremmede direkte investeringer er investeringer i et udenlandsk selskab.

³ Med outsourcing menes at en virksomhed udlægger en del af produktionen til en underleverandør, hos hvem det tilsvarende produkt i fremtiden købes.

opmærksomhed på virksomheders miljø- og arbejdsmiljøforhold, givetvis være hvordan man håndterer miljødimensionen i netværksbaseret produktion organiseret på tværs af grænser.

Hovedkonklusionen er således at danske økonomiske relationer til udviklingslande og Østeuropa i visse tilfælde, og specielt i forbindelse med outsourcing af produktion til udviklingslande og Østeuropa, kan skabe en række utilsigtede bivirkninger for miljø og arbejdsmiljø i modtagerlandet. Det er Arbejdsgruppens opfattelse at eventuelle tiltag på området bør koncentrere sig om at forhindre disse utilsigtede problemer og assistere virksomhederne i at undgå at sådanne problemer opstår.

Det er en væsentlig konklusion at Danmark, på grund af sit medlemskab af EU og WTO, har stærkt begrænsede muligheder for at opstille bindende regler for danske virksomheders handlen i og med tredjelande. Det gælder i forbindelse med såvel fremmede direkte investeringer som eksport af varer og tjenesteydelser og ved outsourcing af produktion. Et dansk forbud mod produktion af en nærmere specificeret vare som ved eksport er årsag til problemer i importlandet, er en af de få muligheder Danmark har for at opstille sådanne regler.

For at skabe større gennemsigtighed med hensyn til danske datterselskabers miljøforhold i udlandet kunne der indføres en udvidelse af pligten til at aflægge grønne regnskaber til også at omfatte danske virksomheders udenlandske selskaber. En sådan udvidelse er dog forbundet med en række juridiske problemer.

Alternativt kunne man forestille sig at der opstilles udvidede ansvarsregler for danske personer og selskaber i udviklingslande og Østeuropa, således at disse kan dømmes i Danmark. Men det må formentlig konstateres at tiltaget ikke vil stå mål med problemets omfang, da sådanne udvidede ansvarsregler vil være et grundlæggende brud med hidtidig dansk lovgivning.

Trods Danmarks begrænsede muligheder for at opstille bindende regler for danske virksomheder, er der ikke noget der hindrer Danmark i at iværksætte en række initiativer, til at støtte og rådgive danske virksomheder omkring miljø- og arbejdsmiljøproblematikker i forbindelse med deres samhandel med udviklingslande. Rapporten peger på at der er gode muligheder for at sådanne tiltag vil bære frugt, idet en stor del af de danske virksomheder forholder sig aktivt til miljøproblemer. Da danske virksomheder samtidig har et højt vidensniveau omkring renere teknologi og miljøproblemer, er det Arbejdsgruppens opfattelse at der er et miljøforbedringspotentiale i ordninger der søger at støtte overførsel af teknologi og know-how i form af renere produktionsmetoder fra danske virksomheder til deres udenlandske datterselskaber og handelspartnere.

I rapporten fremlægges en række forslag til hvordan man fra dansk side kan tage sådanne initiativer. Der argumenteres for at de halvstatslige industrialiseringsfonde IØ, IFU og IFV, i forbindelse med deres medfinansiering og rådgivning af investeringsprojekter, kan spille en væsentlig rolle mht. at tilskynde forbedrede miljø- og arbejdsmiljøforhold hos danske selskaber etableret i udlandet. Det formodes at der heri ligger et stort potentiale, da de tre industrialiseringsfonde deltager i finansieringen af en stor del af de danske investeringsprojekter i udviklingslandene og Østeuropa.

Et væsentligt problem i forbindelse med outsourcing af produktion er at der kun i meget begrænset omfang sker nedsivning af danske miljø- og arbejdsmiljøstandarder til de nye lokalt ejede producenter i udviklingslandene. Der peges på at årsagen formentlig skal findes i at de danske virksomheder ikke har noget incitament til at påvirke underleverandørerne, samt at de ofte mangler den tekniske viden til at gøre dette. Der argumenteres derfor i rapporten for at der inden for enkelte forureningstunge brancher, f.eks. garveri- og tekstilindustrien og træ- og møbelindustrien, vil være et stort miljøforbedringspotentiale i at udvikle et marked for mindre miljøbelastende produkter.

Udviklingen af et marked for mindre miljøbelastende produkter kræver at der arbejdes for at danske virksomheder og forbrugere sikres adgang til information om de enkelte varers miljøegenskaber. Inden

for de nævnte brancher vil det være nødvendigt at udvikle miljødeklarationer og miljømærkningsordninger. Mest fordelagtigt vil det være om der på internationalt plan, eksempelvis gennem FN, udarbejdes standarder for miljødeklarationer og -mærker. En statslig indkøbs- og kontraktspolitik der belønner de virksomheder der kan dokumentere at de har styr på deres underleverandører og udenlandske produktioner, vil ligeledes være med til at fremme et marked for mindre miljøbelastende produkter. Samtidig vil det formentligt være nødvendigt at forskellige former for bistand, i form af uddannelse eller overførsel af know-how og renere teknologi, sikrer at de udenlandske underleverandører kan leve op til de forhøjede miljøkrav. En mulighed er, efter efterspørgsel fra en dansk virksomhed, at yde bistand i form af uddannelse og overførsel af know-how til virksomhedens udenlandske underleverandør.

På et mere generelt niveau, og med inspiration fra England, kunne den danske stat støtte oprettelsen og udviklingen af et "code of conduct" for danske virksomheder. Arbejdet skulle foregå i et tæt samarbejde mellem myndigheder, ngo'er og industrien med det formål at udvikle fælles normer og tilgange til virksomheders handlen i udviklingslande og Østeuropa.

Set i forhold til de reelle miljøproblemer i udviklingslande og Østeuropa er det vigtigt at Danmark ikke går enegang med krav til danske virksomheder, men forsøger at sikre en international koordinering af tiltag. Dette vil samtidig sikre lige vilkår for danske og udenlandske virksomheder.

I EU har der de sidste år været diskussioner om at indføre et retsligt bindende kodeks rettet mod virksomheders handlen i udviklingslande. Samtidig har Parlamentet opfordret Kommissionen til at oprette en overvågningsplatform der i et snævert samarbejde med arbejdsmarkedets parter, ngo'er i nord og syd og repræsentanter for de oprindelige folk og den lokale befolkning skal sikre socialt og miljømæssigt bæredygtige virksomhedsaktioner i lande hvor den nationale lovgivning er utilstrækkelig eller ikke håndhæves. Arbejdsgruppen ser det som vigtigt at Danmark aktivt støtter udviklingen af ovennævnte initiativer i EU.

Endnu vigtigere er det at der på globalt plan fastsættes regler rettet mod at styre de transnationale selskabers miljøadfærd. Arbejdsgruppen vil derfor anbefale at Danmark i forbindelse med de kommende WTO forhandlinger, og i særdeleshed i forbindelse med forhandlingerne om en multilateral investeringsaftale, arbejder for at der bliver opstillet regler for transnationale virksomheders miljøadfærd, samt at miljø generelt sikres en mere central placering i det internationale handelsregime. Det er blandt andet yderst vigtigt at miljøhensyn får en større rolle i det internationale standardiseringsarbejde, hvilket blandt andet vil kræve at arbejdet i standardiseringsorganerne åbnes for deltagelse af ngo'er og regeringsrepræsentanter.

Forkortelser

BAT	Best Available Technology
BS 7750:	Miljøstyringssystem udviklet og forvaltet af British Standardication
CMA:	Chemical Manufactures Association
DANCED:	Danish Consortium for Environment and Development
DANIDA:	Danish International Development Assistance
EIA:	Environmental Impact Assessment
EMAS:	Den Europæiske Fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision
EURATOM:	European Atomic Energy Community
EU	European Union
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
FDI	Fremmede Direkte Investeringer
GATT:	General Agreements on Trade and Tariffs
GSP:	General System of Preferences
ICC:	International Chamber of Commerce
IFC:	International Finance Corporation (Verdensbanken)
IFU:	Industrialiseringsfonden for udviklingslande
IFV:	Investeringsfonden for vækstøkonomier
ILO:	International Labour Organisation
ISO 14000	Miljøstyringssystem udviklet og forvaltet af International Organisation for Standardisation
IØ:	Investeringsfonden for Østeuropa
MAI:	Multilateral Agreement on Investments
NAFTA:	North America Free Trade Agreement
MFI:	Multilateral Framework for Investments
MIKA	Miljø- og Katastroferammen
PIC:	Prior Informed Consent
PS:	Privat Sektor-programmet
OECD:	Organisation For Economic Co-Operation and Development
SME:	Small & Medium scaled Enterprises
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development
WHO:	World Health Organisation
WTO:	World Trade Organisation

I. Introducerende kapitel

Projektet handler om miljø, arbejdsmiljø og ansvarsforhold når danske virksomheder samhandler med virksomheder uden for EU, primært udviklingslande og østeuropæiske lande. Der fokuseres på eksport af farlig teknologi og tjenesteydelser fra Danmark samt eksport af kapital (Fremmede Direkte Investeringer; FDI⁴) og outsourcing⁵ foretaget af danske virksomheder. Projektet søger dels at afdække problemernes omfang og dels at vurdere behovet og mulighederne for etiske retningslinier, ansvarsplacering og regulering på området. *Farlig teknologi* defineres i denne sammenhæng bredt *enten* som produkter/produktionsanlæg/processer der ikke må benyttes i Danmark, i henhold til f.eks. miljøloven eller arbejdsmiljøloven, *eller* som teknologier hvis forsvarlige brug forudsætter et sikkerheds- og informationsniveau på højde med det danske.

I dette indledende kapitel gives der en redegørelse for baggrunden for projektet, ligesom formålet med projektet beskrives.

Projektets baggrund

Allerede i 70'erne udvikledes i Danmark den folkelige opmærksomhed på industrikemikaliers forurening af arbejdsmiljø og natur. Det har været en meget lang proces at få etableret en national regulering af kemiske belastninger af arbejdsmiljø og miljø. Vigtige virkemidler for en miljøregulering har været offentlig opmærksomhed, faste vilkår for virksomhedernes udslip, kontrol og ny viden om de kemiske stoffers virkninger på mennesker og natur. Det der bredt kan kaldes miljøreguleringen af farlige teknologier, bygger derfor på et længere forløb med mange aktører forankrede i bestemte historiske erfaringer.

Miljøproblemer er forskellige og tager sig forskelligt ud fra land til land. I Danmark er vi fælles om at opfatte pesticiderne i grundvandet og iltsvindet i de kystnære områder for alvorlige miljøproblemer. I Tyskland har bekymringen drejet sig om de store skove og forsuringen. I Bangladesh er det største miljøproblem efter manges mening fattigdommen. I Laos er det fældning af skoven, og i Malaysia er det røgen fra skovbrande blandet med luftforurening. Pointen er at miljøproblemer, som følge af forskelle i produktion, natur og kultur fra land til land, opfattes forskelligt i verdens lande. Når projektet her bruger begreber som miljømæssige og arbejdsmiljømæssige værdier, giver de først og fremmest mening når de ses i relation til samfundsudvikling og forstås som dynamiske målsætninger.

I sammenligning med mange udviklingslande og østeuropæiske lande fremstår Danmark som et gennemstruktureret og organiseret højteknologisk samfund der stiller relativt høje krav til virksomheders miljøforhold. Selv i forhold til en række EU-lande stilles der i Danmark relativt høje krav til virksomheder og deres miljøforhold⁶. Produktionsmetoder og teknologier der uden større risiko kan

⁴ Fremmede direkte investeringer er investeringer i et udenlandsk selskab.

⁵ Med outsourcing menes at en virksomhed udlægger en del af produktionen hos en underleverandør, hos hvem det tilsvarende produkt i fremtiden købes.

⁶ Det er dog en generel misforståelse at Danmark har specielt høje miljøstandarder, forstået som bindende fælles normer. Bortset fra EU-normer varetages den danske miljøbeskyttelse gennem tilladelser og påbud. Den danske miljøbeskyttelse er i høj grad afhængig af de tilsynsførende myndigheder. Det centrale omdrejningspunkt i miljøbeskyttelsen er således myndighedernes regel anvendelse - hvor dansk lovgivning i øvrigt åbner op for lokale forskelle. Mange af de ny-industrialiserede lande som Thailand, Malaysia, Polen, Mexico - ja, selv Kina - har en miljølovgivning, der meget minder om den som kendes i OECD-landene, og i f.eks. Singapore går miljøreguleringen videre. Disse retlige krav bliver dog ofte

anvendes herhjemme, kan således udgøre en uacceptabel sikkerhedsrisiko når de anvendes i lande med helt andre former for organisering, uddannelse, kulturel baggrund eller teknologisk stade.

I de senere år er der sket en vækst i Danmarks økonomiske relationer med lande uden for de traditionelle samhandelspartnere i OECD⁷. Specielt i forbindelse med danske investeringer i udviklingslande og Østeuropa har denne vækst været markant. Udviklingen afspejler en international tendens i retning af globalisering af økonomisk aktivitet og indebærer at danske produktioner i stigende grad placeres i udviklingslande og østeuropæiske lande. En væsentlig årsag er ofte et ønske om nærhed ved markeder i vækst. En medvirkende årsag kunne være ønsket om at udnytte gunstigere produktionsbetingelser, blandt andet lavere omkostninger til løn og beskyttelse af miljø og arbejdsmiljø.

Udflytning af produktionen rejser en række principielle og etiske spørgsmål af interesse både for den almindelige forbruger, offentligheden og de politiske beslutningstagere i Danmark. Der er stigende opmærksomhed om spørgsmål som:

- ! Sker der en grov udnyttelse af fattige landes behov for udenlandske investeringer?
- ! Overholdes landets egen miljø- og arbejdsmarkedslovgivning?
- ! Sker produktionen på et lavere niveau med hensyn til arbejdsvilkår og miljøforhold end samme produktion i Danmark?
- ! Flyttes uløste arbejdsmiljø- eller miljøproblemer ud af Danmark?

I en rapport udarbejdet på CASA påpeges det at der foregår flytning af farligt arbejde fra Danmark med alvorlige arbejdsmiljøproblemer til følge. Rapporten viser endvidere at flytningen i sig selv øger risikoen ved farligt arbejde. Rapporten er baseret på en række casestudier af eksport og miljø- og arbejdsmiljøproblemer (Nielsen, 1996). Et skema med oversigt over de enkelte cases kan ses i bilag 5.

Herudover har en række problematiske sager fundet vej til pressen og givet anledning til politisk opmærksomhed. Som eksempler kan nævnes: Sojakagefabrikken, der fremstillede klor med brug af kviksølv som katalysator (kloralkalianlæg) og forurenet arbejdsmiljøet og omgivelserne gennem mange år, indtil den blev lukket i 1994. Ejerne, ØK, forsøgte at eksportere produktionsanlægget til Pakistan. Dette førte til et lovinitiativ⁸ hvor eksportøren af et brugt, særligt miljøbelastende industri anlæg skal underrette tilsynsmyndigheden (notifikation). Herefter skal tilsynsmyndigheden underrette kompetente myndigheder i det land hvor anlægget skal opstilles.

Desuden har en række sager omhandlende eksport af farlig teknologi, først og fremmest i forbindelse med eksport af kemikalier, fundet vej til pressen. Et sådant eksempel er ChemiNova, der sælger pesticider til mellemamerikanske lande, hvor sprøjtningen foregår uden tilstrækkelig sikkerhedsforanstaltninger især i forhold til arbejdsmiljøet. Det drejer sig om metylparathion og parathion (bladan), som ikke er godkendte pesticider i Danmark. Ligeledes er ØK medejer af det britiske firma Zeneca i Thailand, der producerer ukrudtsmidlet paraquat - der heller ikke er godkendt i Danmark⁹.

ikke efterlevet, blandt andet på grund af mangelfuld håndhævelse.

⁷ Herunder regnes ikke landene Mexico, Tjekkiet, Ungarn, Polen og Sydkorea, der inden for de sidste 5 år er blevet optaget i OECD.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 625 af 15.7.1997 om miljøbeskyttelse.

⁹ De to sager vil senere blive behandlet mere indgående.

Disse og andre mediesager illustrerer hvordan fraværet af regler i forbindelse med eksport af teknologi til og produktion i 3. lande kan få alvorlige konsekvenser for brugere og miljø i de pågældende modtagerlande. Der findes i dag ingen samlede retningslinier eller regelsæt for danske leverandører af teknologi til lande uden for EU. Danske myndigheder praktiserer vidt forskellige procedurer, eller slet ingen, i forbindelse med eksport af f. eks. kemikalier og medicin, produktionsanlæg, atomteknologi, gensplejsede organismer, affald, fødevarer etc. I Danmark er der ingen restriktioner i forbindelse med tilvirkning og eksport af produkter der ikke må anvendes herhjemme. Dette betyder at f.eks. tjærestoffet creosot, der tidligere blev anvendt til at smøre på jernbanesveller, og som det nu er forbudt at benytte i Danmark, stadig produceres i og eksporteres fra Danmark.

Samtidig med at der i Danmark kun foretages sporadisk regulering af eksport af farlig teknologi, har mange øst- og udviklingslande ingen eller svage regler med hensyn til import af farlige produkter. Visse lande benytter sig af en procedure hvor de ikke tillader import af produkter der ikke er tilladt i eksportlandet selv. Dette reguleringsprincip kan imidlertid være utilstrækkeligt, idet forholdene kan være meget anderledes i modtagerlandet. Godkendelsen af gensplejset majs i Danmark er et eksempel herpå. Godkendelsesproceduren er baseret på *danske* økosystemers karakteristika, men risikoen for at gensplejset majs spredes til naturen, kan være langt større i lande hvor den pågældende plante er naturligt hjemmehørende.

De manglende ensartede officielle danske retningslinier har medført en række spredte initiativer, og har fået en del virksomheder til hver især at forsøge at udvikle egne etiske forretningsgange. Opbakningen til initiativerne fra Dansk Industri er imidlertid ikke entydig.

Med den fremadskridende økonomiske globalisering stilles reguleringen af markedet således over for en række nye udfordringer på miljøområdet. Indtil nu har hovedparten af diskussionen om miljøregulering i en åben økonomi drejet sig om konkurrenceforvridende effekter af variationer i nationale miljøreguleringer: Set fra OECD landenes synsvinkel øger en åben økonomi således faren for miljødumpning fra lande med lave miljøkrav, med deraf følgende tab af arbejdspladser og markeder.

I de senere år er det også i stigende grad blevet diskuteret hvordan man regulerer virksomheders internationale miljøadfærd: Hvordan forhindrer man f.eks. at virksomheder flytter forurenende og farlig produktion til lande med svage eller ikke-eksisterende miljøreguleringer og dermed påfører arbejdere og befolkning i disse lande en unødigt miljørisiko. Eller for at formulere problemstillingen positivt: Hvordan sikrer man at virksomheder overholder miljømæssige mindstekrav, også når de opererer i udlandet.

Projektets formål og metode

Projektet skal, ifølge Teknologirådets kommissorium, tilstræbe at redegøre for:

- ! hvilke teknologier der kan udgøre en potentiel risiko ved eksport, samt hvilke risici de kan give anledning til;
- ! karakteristik af brancher der i særlig grad eksporterer farlige teknologier;
- ! omfanget af eksporten, og dennes betydning for afsender og modtagerlande;
- ! særlige karakteristika ved de aktuelle importlande;
- ! behov og muligheder for indførelse af regulering, styringsmekanismer og ansvarsplacering.

På baggrund af indledende analyser blev det af Arbejdsgruppen besluttet at der i forbindelse med risikovurdering ved teknologioverførsel er grund til yderligere at inddrage udflytning af industrielle aktiviteter (datterselskaber, outsourcing af produktion o. lign) fra Danmark til andre lande. I forlængelse heraf blev det af Arbejdsgruppen besluttet i begrænset omfang og som en indikator for miljøproblemer i forbindelse med outsourcing at inddrage importaspekter¹⁰.

Med henblik på at opnå en forståelse af problemernes karakter og omfang blev der indledningsvis af en af arbejdsgruppens medlemmer udarbejdet en redegørelse omhandlende "Miljø- og arbejdsmiljøproblemer ved produktionsudflytning og produktion til det danske marked i 3. lande". Redegørelsen er vedlagt som Bilag 2 og bygger på en spørgeskemaundersøgelse med interviews og en gennemgang af eksisterende litteratur på området. Af redegørelsen fremgår det at specielt udflytning af produktion fra Danmark til udviklingslande og Østeuropa kunne udgøre et væsentlige miljø- og arbejdsmiljøproblem.

Det blev derfor, med henblik på at belyse årsagerne til udflytning af teknologi og produktion, samt udflytningens konsekvenser for miljø- og arbejdsmiljøforhold, besluttet at få udarbejdet en undersøgelse af en af de brancher hvor der ifølge redegørelsen kunne være problemer. Konkret blev det valgt at få udarbejdet en caseanalyse af den danske træ- og møbelindustri engagement i udviklingslandene og Østeuropa. Den samlede analyse er vedlagt som bilag 3. Ud over denne analyse blev det endvidere besluttet gennem enkeltinterviews at belyse garveribranchen, tekstilbranchen og fødevarerindustriens engagement i udviklingslande og Østeuropa, da disse brancher, blandt enkelte andre, var blevet identificeret som værende specielt belastede. Konklusionerne på disse interviews er vedlagt som bilag 4.

I det følgende antages det at dansk eksport af miljøproblemer til udviklingslande og østeuropæiske lande grundlæggende kan finde sted på tre måder: gennem fremmede direkte investeringer, gennem eksport af varer og tjenesteydelser og gennem outsourcing. Denne afgrænsning af problemstillingen betyder at der alene ses på miljøproblemer der direkte eller indirekte påføres udviklingslande og østeuropæiske lande af danske markedsaktører. Der ses således ikke på problemer knyttet til miljødumpning og underminering af konkurrenceevne i Danmark.

¹⁰

Det er metodisk svært at bestemme hvor stor en produktion der etableres i tredjelande, som følge af at danske virksomheder outsourcer. I forlængelse heraf er det også forbundet med store problemer at bestemme hvad outsourcing af produktion fra danske virksomheder betyder for miljøforholdene i udviklingslande og Østeuropa. Importaspektet er derfor i begrænset omfang medtaget, da det må antages at miljøproblemer i forbindelse med import af varer for en stor dels vedkommende er de samme problemer, som opstår i forbindelse med outsourcing af produktion.

Ovenstående antagelse har helt konkret dannet rammen for rapportens opbygning, hvilket ses af nedenstående matrix.

Matrix over rapportens opbygning

			Fremmede direkte investeringer (a)	Eksport af varer og tjenesteydelser (b)	Outsourcing (c)
Potentielle miljøkonsekvenser (Kap. II)					
Vurdering af faktiske miljøkonsekvenser og behov for tiltag (Kap. III)					
Vurdering af mulige initiativer - herunder hvilke tiltag der på nuværende tidspunkt er taget	Nationale	Bindende (Kap. IV)			
		Frivillige (Kap. V)			
	Internationale	Bindende (Kap. VI)			
		Frivillige (Kap. VII)			

II. Økonomisk globalisering og miljø: Hvad er de potentielle miljøkonsekvenser?

Den økonomiske globaliseringsproces

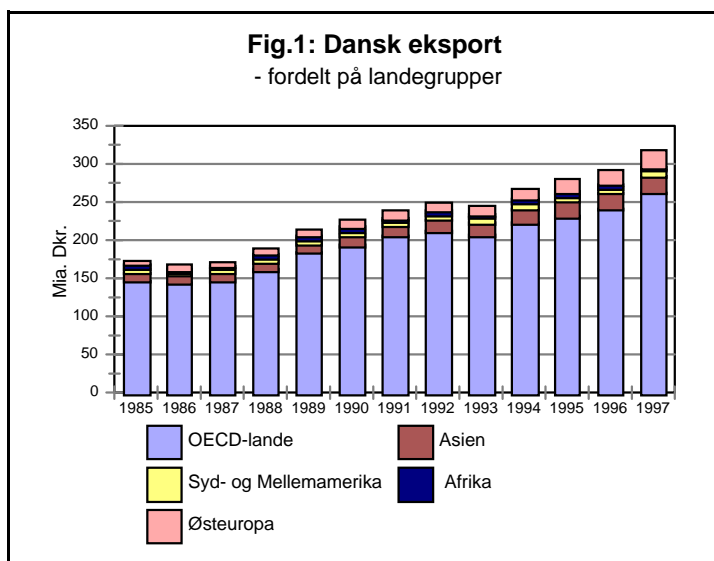
Økonomisk globalisering er en proces der er kvalitativt forskellig fra den økonomiske internationalisering man kender fra tidligere historiske perioder. En række forhold indikerer at den økonomiske internationalisering de senere år har nået et kvalitativt nyt niveau. Således er de grænseoverskridende økonomiske transaktioner vokset voldsomt de sidste 15 - 20 år. Dette ses bl.a. af væksten i investeringer i værdipapirer, i international långivning, i handel og ikke mindst i fremmede direkte investeringer. Specielt den eksplosive vækst i fremmede direkte investeringer, som har betydet at fremmede direkte investeringer har udvist vækstrater betydeligt højere end handel og andre kapital flows, er bemærkelsesværdig. Virksomheder der foretager fremmede direkte investeringer i udenlandske datterselskaber, kaldes typisk transnationale eller multinationale selskaber. Disse firmaer investerer i dag mere end \$700 milliarder over grænserne. Dette afspejler en syvdobling på 15 år. Ydermere er 2/3 af verdenshandlen direkte eller indirekte kontrolleret af disse selskaber, alene den virksomhedsinterne handel udgør 1/3 af den globale handel.

De økonomiske aktører er i stigende grad klar over at deres overlevelse på markedet afhænger af deres evne til at internationalisere, til at sprede risiko og til at udnytte markedsmuligheder eller natur- og humanressourcer i forskellige lande og regioner. Det er de transnationale selskaber der i første omgang har været i stand til at udnytte de muligheder som liberalisering, ny kommunikations teknologi og faldende transportomkostninger giver. Disse firmaer ser sig i stigende grad som globale snarere end nationale økonomiske aktører. Men også små- og mellemstore virksomheder internationaliserer i stigende grad.

Ikke mindst de fremvoksende markedsøkonomier i Østeuropa og udviklingslande påvirkes af den økonomiske globaliseringsproces. I stigende grad bruger disse fortrinsvis ikke-OECD lande eksport og tiltrækning af direkte investeringer som centrale elementer i deres industrialiserings- og moderniseringsstrategier. Eksport skaber arbejdspladser og genererer valutaindtægter, fremmede direkte investeringer giver adgang til teknologi og know-how og gavner i mange tilfælde også valutabalancen. Som følge af mange udviklingslandes og Østeuropas orientering mod internationale markeder og det store vækstpotentiale i disse markeder foregår en voksende andel af verdenshandlen med netop udviklingslande og Østeuropa. Ydermere er de direkte investeringer i udviklings- og østlandene vokset betydeligt stærkere end investeringerne til OECD lande, således at tæt på 40% af de samlede direkte investeringer i 1997 blev foretaget i ikke-OECD lande, mod omkring 25% for 10 år siden. Dette indikerer en voksende gensidig økonomisk afhængighed mellem OECD og ikke-OECD lande.

Globaliseringen har en række konsekvenser for staternes muligheder for at styre økonomien. Globaliseringen betyder at landenes værditilvækst og økonomiske succes i stigende grad bestemmes af deres evne til at tiltrække kapital og være konkurrencedygtige på internationale markeder. Samtidig organiseres og varetages landenes produktion i stigende grad af firmaer der har deres hovedkvarter i et andet land, og som har strategiske mål der ofte vil være forskellige fra værtslandets. Alt dette betyder ikke at nationalstaterne har udspillet deres rolle, tværtimod betyder globalisering en ny rolle for staten, der må søge efter nye måder at styre økonomien.

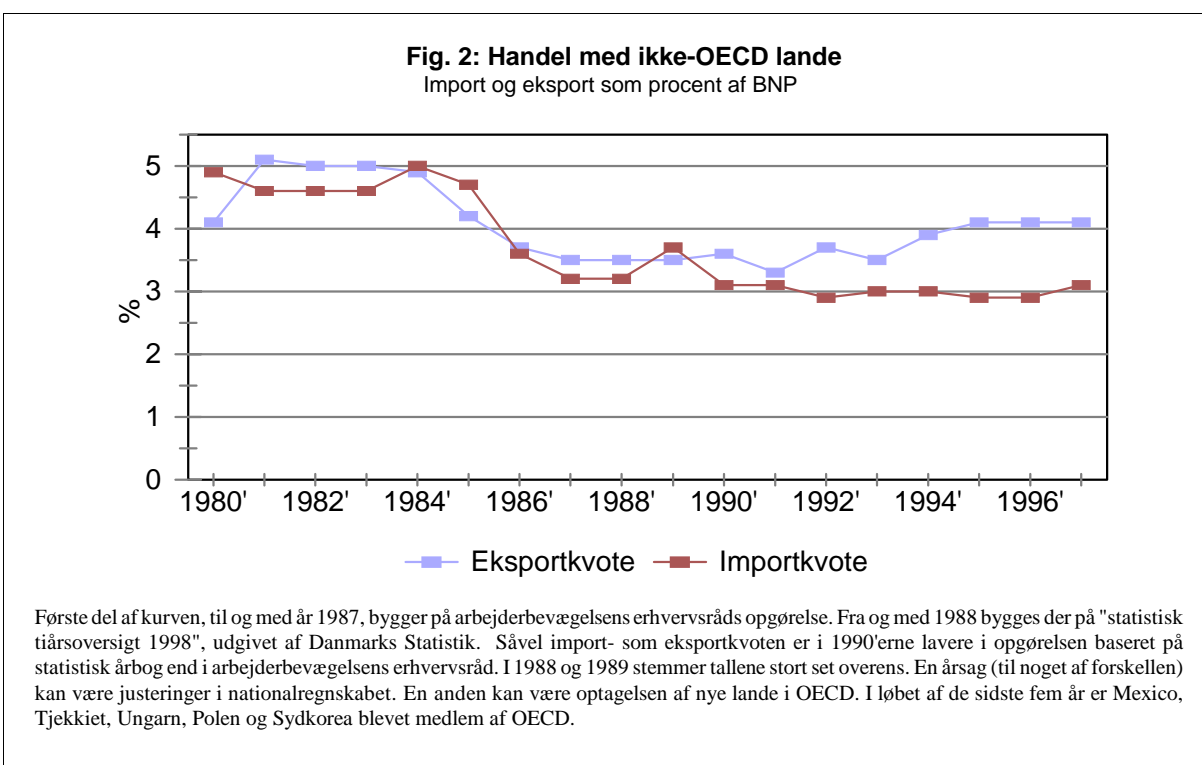
Økonomisk globalisering og Danmark

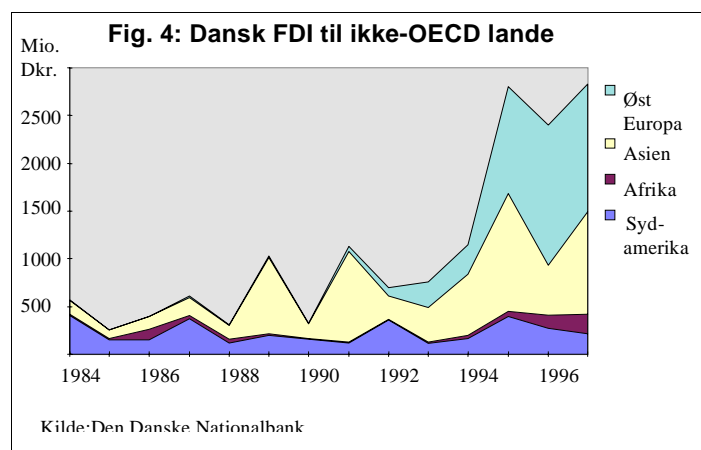
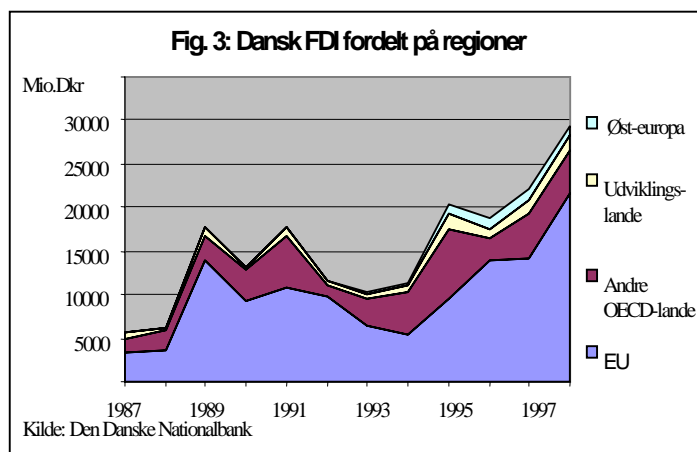


Den økonomiske globalisering er særlig vigtig for en økonomi der som den danske er ekstremt åben. Mens store OECD lande i gennemsnit har en exportandel af BNP på omkring 15%, er det tilsvarende tal for Danmark ca. 40%. Denne andel er vokset markant inden for de seneste 15 år. Den danske eksport til ikke-OECD lande har været nogenlunde konstant som andel af BNP, nemlig mellem 3 og 5%. Dette betyder også at den voldsomme vækst i den danske eksport langt overvejende har fundet sted til OECD landene (se fig. 1). Importen fra ikke-OECD lande har de senere år været en smule lavere end eksporten (se fig. 2)

Også de direkte investeringer er vokset kraftigt, således at Danmark, der traditionelt har haft relativt små udgående direkte investeringer pga. de relativt få meget store firmaer, nu er ved at nå OECD-gennemsnittet. I dag investerer danske firmaer ca. 25 milliarder DKK i udlandet, en femdobling på 10 år (se fig. 3). Generelt er danske investeringsrelationer med ikke-OECD lande relativt beskedne. De udgør ca. 10 - 15% af de samlede udgående direkte investeringer hvilket skal sammenlignes med at op imod 40% af verdens samlede direkte investeringer foretages i ikke-OECD lande. I absolutte tal er disse investeringer dog vokset stærkt i de senere år, især takket være en voldsom stigning i de direkte investeringer i Østeuropa, specielt Polen (se fig. 4.). Hvor hovedinteressen for dansk industri

Også de direkte investeringer er vokset kraftigt, således at Danmark, der traditionelt har haft relativt små udgående direkte investeringer pga. de relativt få meget store firmaer, nu er ved at nå OECD-gennemsnittet. I dag investerer danske firmaer ca. 25 milliarder DKK i udlandet, en femdobling på 10 år (se fig. 3).





i 70erne og 80erne lå i Latinamerika, er Asien og Østeuropa i 90erne blevet de vigtigste regioner i ikke-OECD landene for dansk industri. I 1997 var de samlede investeringer i Østeuropa og udviklingslande på nogenlunde samme niveau, ca. DKK 1,5 milliarder.

Et væsentligt træk ved danske handels- og investeringsrelationer med ikke-OECD lande er at der er en stor deltagelse af statslige midler i disse aktiviteter. Dansk eksport til udviklingslande støttes ofte af såkaldte "eksport kreditter". En stor del af eksporten er helt eller delvist finansieret af udviklingsbistand, og en stor del af de direkte investeringer har deltagelse af de halvstatslige investeringsfonde IFU, IØ og IFV. Disse fonde yder rådgivning til danske virksomheder der ønsker at etablere sig i Østeuropa eller udviklingslande, og tilbyder samtidig at medfinansiere investeringsprojekter, op til 15-20% af investeringskapitalen.

Hvad er koblingen mellem

økonomisk globalisering og miljø

Det internationale samfund har siden midten af firserne i stigende grad interesseret sig for koblingen mellem økonomisk globalisering og miljø. Ved Rio konferencen i 1992 blev koblingen mellem handel/investeringer og bæredygtig udvikling diskuteret. Det lykkedes dog ikke at blive enige om klare anbefalinger på området. Senere er emnet for alvor kommet på dagsorden i GATT/ WTO, der har oprettet en handel-og miljøkomite. Også i OECD har der været intens debat om koblingen mellem økonomisk globalisering og miljø, senest i forbindelse med forhandlingerne om den internationale investeringsaftale MAI (Multilateral Agreement on Investment). Kernen i de aktuelle diskussioner er i hvilket omfang og hvordan man kan integrere miljøkrav i handels- og investeringsaftaler. At der er problemer med at forene miljø- og handels/ investeringshensyn, ses af en række sager i de senere år. F.eks. hormonsagen mellem EU og USA, sagen om den amerikanske regulering af tunfiskeri og den danske konflikt med EU-kommissionen om den danske returflaskelovgivning.

Den internationale debat om koblingen mellem miljø og globalisering har traditionelt fokuseret på potentielle miljøproblemer skabt af øgede handels- og investeringsrelationer. Disse problemer er af vidt forskellig karakter. På den ene side bliver det fremført at økonomisk globalisering skaber en række problemer for miljøet i udviklingslande og Østeuropa, idet der er en fare for at miljøbelastende produktion relokeres til udviklingslande enten via direkte investeringer eller gennem outsourcing. Denne

problemstilling har en stærk moralsk undertone: Er det rimeligt at udviklingslande og Østeuropa påføres en miljømæssig risiko som man finder uacceptabel i OECD lande? På den anden side skaber miljøregulering i en i stigende grad åben økonomi en række økonomiske problemer for både OECD og ikke-OECD lande.

I udviklingslande og østeuropæiske lande vil man frygte at OECD landenes miljøreguleringer i virkeligheden er slet skjulte tekniske handelshindringer. I miljøførende OECD lande vil man frygte at landenes konkurrencedygtighed undergraves af miljødumpning fra ikke-OECD lande. Industrien og fagbevægelsen vil frygte tabet af arbejdspladser, miljøforkæmpere vil frygte at miljøførende landes miljøregulering undergraves på længere sigt. Den danske bekymring omkring de miljømæssige konsekvenser af handels- og investeringsrelationer med udviklingslande og Østeuropa kan således ses som en 'uhellig' alliance mellem miljøforkæmpere og protektionister.

Fordi dagsordenen vedrørende de miljømæssige konsekvenser af globalisering i vidt omfang er sat af protektionister og miljøforkæmpere, glemmes det ofte at der er en række positive miljømæssige potentialer forbundet med handels- og investeringsrelationer med udviklingslande og østeuropæiske lande. I de senere år har organisationer som OECD, WTO og Verdensbanken forsøgt at få debatten drejet til i højere grad at fokusere på de områder hvor der er såkaldte 'vind-vind situationer', dvs. hvor økonomisk globalisering og miljøforbedringer understøtter hinanden. Disse situationer er først og fremmest knyttet til det potentiale for overførsel og spredning af renere teknologi og know-how som handels- og specielt investeringsrelationer med udviklingslande og østeuropæiske lande har, men også til den *de facto* konvergens af miljøstandarder som økonomisk afhængighed efter nogens mening vil afstedkomme.

III. Vurdering af de faktiske miljøkonsekvenser ved danske virksomheders samhandel med udviklingslande og Østeuropa

I det følgende vil der blive forsøgt givet et overblik over forskellige problemstillinger omkring eksport af miljøproblemer, set fra en dansk synsvinkel. Spørgsmålet vil være om Danmark, via investerings- og handelsrelationer med udviklingslande og østeuropæiske lande, reelt eksporterer miljøproblemer til disse lande. Det skal med det samme understreges at en stor del af debatten om sammenkædningen mellem miljø og økonomisk globalisering bygger på enkeltsager og myter, og ofte gives der ikke mulighed for grundige analyser af problemernes reelle omfang. Dette er ikke mindst tilfældet i Danmark hvor meget lidt forskning har behandlet denne problemstilling.

a. Eksport af miljøproblemer via fremmede direkte investeringer

Der er specielt to aspekter af virksomheders investeringer i udviklingslande og Østeuropa der kan vække bekymring set fra et miljøperspektiv. Det ene er om virksomhederne investerer i disse lande for at undgå danske miljøkrav. Det andet er om virksomheder der investerer af andre årsager, skaber miljøproblemer, f.eks ved at undlade at følge de miljøkrav som man normalt ville overholde i Danmark.

Proms' flugt til England

Proms Kemiske Fabrikker har de sidste 20 år gentagne gange været på kant med den Danske miljølovgivning. Virksomheden har pga. dette pådraget sig et negativt image blandt befolkningen. I 1986 blev Proms Kemiske Fabrikker nægtet tilladelse til at ekspandere sin produktion i Danmark. Dette resulterede i at Proms meddelte at fabrikken ville flytte dele af produktionen til Teeside i England - samtidig udtalte man at den danske miljølovgivning var den primære grund hertil. Proms Ltd.'s forestående placering i Teeside åbnede mulighed for at modtage EU-midler, i form af ydelser til regional udvikling. Men Proms negative miljømæssige image, pga. fortidens opførsel i Danmark, vakte stærk protest fra Greenpeace imod fabrikken i Teeside. For at imødekomme protesterne rejste en delegation af lokale politikere og eksperter fra Teeside til Danmark for at besøge Prom's i 1991. De blev enige om at der ikke var nogen grund til at bremse Proms' aktiviteter i England. Kort herefter blev det dog afsløret i Danmark at Proms havde opgivet forkerte oplysninger ifm. deres spildevandsprøver. Det danske medlem af EU Parlamentet informerede sin engelske kollega herom, og de iværksatte straks en fælles indsats for at rejse spørgsmålet, hvorledes man bør takle udflytning af forureningstung produktion, blandt EU lande.

I 1993 gik selskabet Proms A/S konkurs pga. af en skattesag. Aktiverne i selskabet blev solgt til et nyt selskab Proms Aps. Konkursen betød blandt andet at en del af selskabet i England blev solgt til Lundbeck, som besidder et meget bedre image end Proms. Det var faktisk Lundbeck der førte an i opgøret med at ekskludere Proms fra Dansk Kemi, idet Proms, modsat Lundbeck og de andre medlemmer, ikke prøvede at efterleve den kemiske industri's miljøprogram Responsible Care. I 1994 gik også Proms Aps konkurs, denne gang pga. en sag anlagt ved retten af de danske miljømyndigheder.

I 1997 så det tilsyneladende ud til, på baggrund af virksomhedsregistreringer i England, at Claus Prom var i færd med at planlægge opførelse af en kemisk fabrik i Kent, England, ved hjælp af produktionsudstyr flyttet fra fabrikken, som var blevet lukket af myndighederne i Danmark. (Nielsen, 1996, Politiken, 97.11.12, Jyllandsposten, 97.02.19)

1. Investeringsmotiv

I debatten om industriens konkurrenceevne fremføres det hyppigt at dansk enegang på miljøområdet kan føre til at virksomheder med store miljøomkostninger flytter deres produktion til lande med mindre strikse miljøkrav, typisk udviklingslande og østeuropæiske lande. Dette har man set i forbindelse med debatten om den danske CO2 afgift og i forbindelse med forslag om opstramning af danske arbejdsmiljøkrav. Det frygtes at virksomheder med tunge miljøproblemer flygter ('industrial flight') til et 'forureningsly' ('pollution haven') i lande med svage eller ikke-eksisterende miljøkrav.

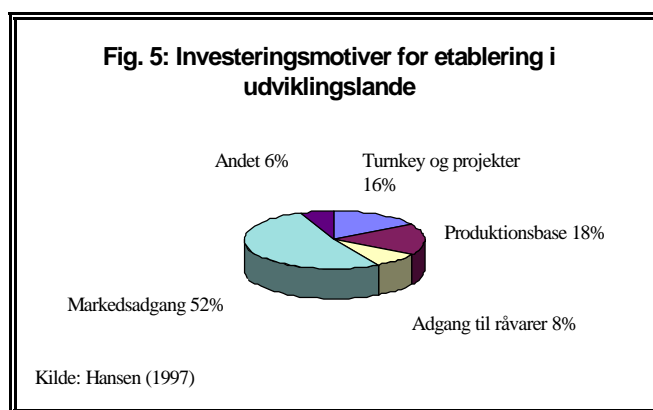
Dokumentation for problemet

Der er enkelte eksempler hvor man kan argumentere for at danske miljøkrav har været medvirkende årsag til at produktion er blevet relokateret til lande med mindre strikse miljøkrav. Virksomheder der let kan flytte produktionen, typisk virksomheder i fiskeindustrien, slagterier eller tekstil industrien, synes i visse tilfælde at have flyttet produktion i direkte konsekvens af danske miljø- og arbejdsmiljøkrav. Det er således blevet hævdet at plastpose producenten Polysack flyttede til Storbritannien på et tidspunkt

hvor virksomheden havde et udestående med de danske miljømyndigheder (se bilag 5). Den danske virksomhed A-træ, der foretager trykimprægnering af træ, flyttede til Polen efter i de foregående år, pga. miljøkrav, at være flyttet fra amt til amt i Danmark (Politiken, 95.21.06). Danske systuer er i stort omfang blevet flyttet til Polen og Baltikum, og det hævdes fra forskellig side at danske miljø- og arbejdsmiljøkrav har været en medvirkende årsag til denne udflytning (se bilag 2 og 4). Der er også visse brancher der stort set ikke kan ekspandere i Danmark pga. den danske plan- og fredningslovgivning, og derfor henlægger markedseksansionen til udlandet hvor kravene er mindre strikse. Dette gælder f.eks. leverandører af butikcentre eller spagnum-producenter. Det mest diskuterede eksempel på en mulig miljøbetinget udflytning i Danmark er dog sagen om Proms' Kemiske Værker (se box omhandlende Proms).

Imidlertid synes disse sager at være undtagelser. Kigger man nærmere på disse og tilsvarende sager, viser det sig ofte at det er tvivlsomt om miljøkrav var udslagsgivende for udflytningen. Der findes en del forskning på dette område, og konklusionen på denne forskning er relativt entydig. Danske og udenlandske undersøgelser tyder således på at miljø kun undtagelsesvis er en faktor i virksomhedernes etableringskalkule, og der er ikke noget der tyder på at forureningstunge industrier i udpræget grad investerer i udviklingslande og Østeuropa.

Arbejdsgruppen iværksatte en undersøgelse af en række brancher der bla. havde til formål at bestemme hvorvidt udflytning, som følge høje danske miljøkrav, finder sted (se bilag 3 og 4). For træ- og møbelindustrien, læder- og garveriindustrien og tekstilindustrien er der de sidste 10 - 20 år sket en omfattende udflytning af produktion til udviklingslande og Østeuropa. Udflytningen af produktion i de undersøgte brancher er et resultat af lavere produktionsomkostninger, typisk lavere omkostninger til arbejdskraften. I træ- og møbelindustrien, den industri der er bedst belyst i undersøgelsen, er der dog intet der tyder på at høje danske krav til miljø og arbejdsmiljø generelt har haft nogen betydning for udflytning af produktion. Ekspertter med indsigt i tekstil- og garveribranchen nævner dog at høje danske krav til henholdsvis arbejdsmiljø og miljø har været medvirkende årsag til at en stigende del af produktionen inden for disse to brancher er outsourcet til udviklingslande og Østeuropa. Det gælder da også for begge brancher at miljøomkostningernes andel af de samlede produktionsomkostninger er relativt høje.



Når miljøomkostninger generelt ikke er en faktor i virksomheders etablering, skyldes det flere forhold. For det første investerer de fleste virksomheder først og fremmest for at få markedsadgang, og ikke fordi omkostningsforholdene er mere gunstige. Selv i udviklingslande og Østeuropa hvor de eventuelle besparelse kan være store, er formodentlig størstedelen af alle investeringer foretaget primært for at få markedsadgang (se fig. 5). I det omfang investeringer er motiveret af forskelle i omkostningsforhold, er det næsten altid lønomkostninger der er udslagsgivende. Når miljøomkostninger ikke er udslagsgivende,

skyldes det at disse i de fleste brancher er relativt beskedne (1-2 % af de samlede omkostninger). Endelig overskygges en eventuel omkostningsgevinst i et 'forureningsly' i udviklingslande og Østeuropa ofte af en betydelig større risiko ved at operere på disse markeder.

Sammenholder man denne viden med det faktum at der ikke er nogen overhyppighed af forureningstunge industrier blandt danske investorer i udviklingslande og Østeuropa, og at der ikke er tegn på at de relative danske investeringer i udviklingslande og Østeuropa har udvist en stigende tendens i takt med at dansk miljøregulering er blevet udbygget, kan man konkludere at en storstilet udflytning af forureningstung

produktion fra Danmark til udviklingslande og Østeuropa, som følge af høje danske miljøkrav, ikke finder sted.

Er der behov for tiltag

På trods af ovenstående konklusioner er der ingen tvivl om at problemstillingen har stor politisk betydning, især i fagbevægelsen og industrien. Det kan da heller ikke fuldstændigt udelukkes at en relokering af forureningstung industri i højere grad vil finde sted i fremtiden efterhånden som virksomhederne bliver mere mobile, og efterhånden som de generelle investeringsforhold i udviklingslande og specielt Østeuropa bliver mere attraktive. Endelig er der belæg for at konkludere at udflytning af forureningstung produktion i undtagelsestilfælde kan finde sted som følge af høje danske miljøkrav. Disse forhold kunne danne basis for en undersøgelse af om man kunne lave bestemmelser der hindrede denne form for relokering.

2. Miljøadfærd i udenlandske datterselskaber

En anden og måske mere relevant problemstilling i forhold til virksomheders eksport af miljøproblemer via direkte investeringer er hvorvidt danske virksomheder der investerer i udviklingslande og Østeuropa af andre årsager, opererer med lavere miljøstandarder end de gør i Danmark.

Dokumentation for problemet

En række sager fra de senere år kunne tyde på at danske virksomheder i flere tilfælde stiller lavere krav til deres datterselskaber i udviklingslande og Østeuropa end dem der gælder i Danmark (se forrige side). Overførsel af produktionsteknologi til datterselskaber uden samtidig overførsel af de nødvendige miljø- og sikkerhedsforanstaltninger kan føre til alvorlige miljø og arbejdsmiljøproblemer i værtslandet.

Arbejdsgruppen iværksatte en undersøgelse der via interviews med danske eksperter fra de forskellige forureningstunge brancher undersøgte om det var indtrykket at virksomheder i disse brancher, opererer med lavere miljøstandarder i udviklingslande og Østeuropa end i Danmark (se bilag 3 og 4). Inden for de undersøgte brancher var vurderingen at miljøforholdene i produktioner med dansk ejerskab i udviklingslande og Østeuropa *generelt* er relativt gode og ikke væsentlig dårligere end i Danmark. Den samme tendens gør sig gældende for virksomheder der ikke har fuldt dansk ejerskab, men hvori der er foretaget danske investeringer. Rent faktisk var det eksperternes opfattelse at dansk ejede virksomheder, i kraft af en generel teknologioverførsel, er med til højne miljøstandarderne i de lande de etablerer sig i. Der er dog undtagelser. Der findes eksempler på danske virksomheder (de brødne kar) der har eller har haft alvorlige miljøproblemer i forbindelse med deres produktioner i udviklingslande og Østeuropa. Groft kategoriseret kan virksomhederne opdeles ud fra deres holdninger til nationale og internationale regler og retningslinjer på miljøområdet:

- ! De "gode virksomheder" der hæver miljøstandarderne i lokalområdet og forsøger at leve op til samme høje arbejdsmiljø og miljøpraksis uanset hvor i verden de befinder sig.
- ! Virksomheder der ikke engagerer sig i at hæve miljøstandarderne, men følger lokale myndigheders krav.
- ! De "brødne kar" der kun koncentrerer sig om billigst mulig produktion, på trods af både nationale og internationale miljøkrav, og ser gennem fingre med dårlige miljø- og arbejdsmiljøforhold.

Mens der ikke findes nogen systematiske undersøgelser der sammenligner miljøadfærden i Danmark og i udenlandske datterselskaber, er det blevet undersøgt i hvilket omfang danske virksomheder har formaliseret miljøstyring af deres udenlandske datterselskaber. Hansen (1998) viser at miljøstyring af udenlandske datterselskaber er et område der kun er i sin vorden hos dansk ejede virksomheder. Blandt 112 virksomheder der blev undersøgt i løbet af 1995 og 1996, havde kun 17% formaliserede

rapporterings og kontrol procedurer mellem moderselskab og datterselskaber i ikke-OECD lande. Beskedne 12% havde som politik at implementere danske miljøstandarder, uanset lokalitet af datterselskaber (Hansen, 1998).

Disse resultater antyder at grænseoverskridende miljøstyring i danske virksomheder er betydeligt mindre udviklet end hvad der synes at være tilfældet i f.eks. amerikanske virksomheder (see e.g. UNCTAD, 1993). Dog påpeger Hansen at denne forskel i høj grad skyldes det faktum at de danske virksomheder med udenlandske datterselskaber generelt er små og mellemstore virksomheder (Hansen, 1998).

Novo Nordisk internationale miljøpolitik

En af Danmarks største transnationale selskaber, Novo Nordisk, var blandt de første virksomheder i Danmark der udarbejdede en skriftlig miljøpolitik, og har siden 1975 udviklet en række politikker og procedurer for miljøstyring af virksomhedens aktiviteter. Cirka 200 virksomheder i verden udgiver internationalt miljørapporter, og blandt disse har Novo Nordisk befundet sig siden 1993. I 1994 rapporten fremsatte Novo Nordisk en række mål for organisationen. Rapporten blev godkendt af den britiske konsulentvirksomhed SustainAbility, og trods den generelt positive vurdering påpegede SustainAbility at det for fremtiden ville være vigtigt for Novo at inkludere alle dets datterselskaber, i rapporten. Novo Nordisk imødekom kritikken og ville bestræbe sig på at lave sammenlignelige standarder for hele organisationen, og yderligere prøve at opmuntre underleverandører til at efterleve Novo Nordisk standarder. I 1996 og 1997 vurderede SustainAbility igen Novo Nordisk's miljø tiltag, denne gang i forhold til de 16 mål i ICC's miljøcharter, og alle forslag fra SustainAbility pegede denne i gang i retning af større fokus på den internationale koordination af Novo Nordisk's miljø adfærd. Som følge heraf vil Novo Nordisk bestræbe sig på at dække dette behov ved at sikre sig en høj grad af 'commitment' på lokalt plan og 'target-setting', på de enkelte fabrikker. Endvidere har Novo Nordisk allerede etableret et netværk af de ledere som er miljøansvarlige på de 9 største fabrikker. Disse vil mødes årligt for at diskutere fælles mål og hvordan forbedringer kan opnås. Fremtidige mål er bl.a. etableringen af et system for indsamling og sammenligning af data om arbejderes helbreds- og sikkerhedsforhold i datterselskaber. Desuden vil Novo Nordisk foretage en undersøgelse af dets miljøundervisningsprogrammer globalt. Således er det primære mål for 1998-2002 "*Integrate environmental issues into our management systems. Environmental issues will be audited*". (Novo Nordisk, 1994 & 1997, Politiken, 96.09.18). Et eksempel af Novo Nordisk's internationale miljø tiltag er dets aktiviteter i Kina, som indledtes i 1995 via et joint venture med den kinesiske Suzhou Hongda Group. På fabrikken produceres enzymer til alkohol industrien, og Novo Nordisk hævder at de miljømæssige forhold langt overgår lokale miljølove. I løbet af det første år blev produktionskapaciteten øget, og en række investeringer blev foretaget for at opnå forbedrede miljøforhold. Eksempelvis blev ubehandlet spildevand tidligere skyllet direkte ud i en lokal flod. Med etableringen af et biologisk spildevandsanlæg er niveauet af målt organisk materiale blevet reduceret med mere end 90%. Ved de nye fabrikker i Tianjin, som Novo Nordisk officielt åbnede i 1997, vil alle processer være "state-of-the-art" i forhold til teknologisk og miljømæssig adfærd. Herudover vil miljøbeskyttelses hensyn udviklet ved andre Novo Nordisk fabrikker bliver integreret fra begyndelsen. De kinesiske myndigheder har udtrykt stor begejstring for Novo Nordisk's investeringer i Kina, idet de bidrager til at forbedre de lokale forhold foruden at uddanne den lokale befolkning til at tænke mere grønt. (Novo Nordisk hjemmeside og miljørapport 1997).

Generelt synes danske virksomheder således at lægge det ud til den lokale ledelse at overholde miljøkrav. Dette betyder ikke nødvendigvis at danske virksomheder opererer med lavere miljøstandarder i udviklingslande og Østeuropa. Pointen er at virksomhederne typisk ikke har interne styringssystemer og procedurer der kan sikre at datterselskaber lever op til virksomhedens miljømæssige målsætninger, og/eller at virksomheden overhovedet ikke har miljømæssige målsætninger for datterselskaberne.

Er der behov for tiltag

Formodentlig er langt den største del af de danske datterselskabers miljøadfærd i udviklingslande og Østeuropa relativt god og ikke væsentlig dårligere end i Danmark. Der er dog undtagelser hvor virksomheder opererer med standarder der ville være uacceptable i Danmark.

Ydermere er det tydeligt at den internationale dimension af miljøarbejdet først er ved at trænge ind på virksomhedsdagsordenen, og virksomhederne har ikke i udpræget grad formaliseret miljøstyring til også at omfatte deres datterselskaber.

Givet at man mener at danske datterselskaber bør udvise en miljøadfærd der nærmer sig dansk standard, kan der blandt andet argumenteres for at der er

behov for at man arbejder med at forbedre danske virksomheders miljøadfærd når de opererer i udviklingslande og Østeuropa.

Ud over at tiltag kunne forhindre at virksomheder opererer med miljømæssige dobbeltstandarder og kunne fremme brugen af internationale miljøstyringssystemer, kunne de også forsøge at fremme overførsel af renere teknologi og knowhow. Potentialet for overførsel og spredning af viden om renere produktionsmetoder via investeringsprojekter må formodes at være stort. Der er allerede en række eksempler på danske virksomheder der pga. deres målsætninger om internationalt miljøansvar og deres omfattende procedurer for koncern-intern miljøstyring har bidraget væsentligt til overførsel af renere teknologi og knowhow til udviklingslande og Østeuropa (se boks omhandlende Novo Nordisk).

b. Eksport af miljøproblemer via eksport af varer og tjenesteydelser

En central problemstilling i de senere års danske debat om virksomheders internationale miljøansvarlighed har været om danske virksomheder eksporterer og markedsfører varer og tjenesteydelser i udviklingslande og Østeuropa som er uønskede eller ligefrem forbudt i Danmark. Denne problemstilling har dels knyttet sig til eksport af affald, dels til eksport af udfaset produktionsudstyr, og endelig til markedsføring af produkter hvis brug er forbudt eller stærkt reguleret i Danmark. Nogle af de nævnte produkter er i sig selv miljøskadelige, andre er det kun i det omfang de behandles uden overholdelse af visse sikkerhedsforskrifter.

Herudover er problemet at en række farlige kemikalier, specielt pesticider, der normalt kan anvendes sikkert i Danmark, skaber alvorlige problemer under de særlige forhold der gør sig gældende i en lang række udviklingslande. Sådanne særlige forhold kan være manglen på beskyttelsesudstyr, klimatiske forhold der gør anvendelsen af beskyttelsesudstyr umuligt, eller manglen på uddannet arbejdskraft.

Dokumentation for problemet

I 1993 meddelte den diversificerede danske virksomhed DS industries (på daværende tidspunkt en del af ØK) at den ville sælge sit produktionsudstyr fra en klorinfabrik i København til en køber i Pakistan. Grundet fabrikkens placering i et tæt befolket område havde myndighederne lukket fabrikken pga. de farlige produktionsgener og potentielle konsekvenser ved en ulykke. Denne aftale med et pakistansk konsortium fremkaldte vrede i både Danmark og Pakistan fordi produktionsudstyret som blev solgt, var forældet og meget farligt at anvende. Sagen fremstod for Danmark endnu mere problematisk idet den danske miljøminister på samme tid, i forbindelse med en revidering af Basel Konventionen, arbejdede for et fuldstændigt forbud mod eksport af affald til udviklingslande. Efter nogen tid blev handlen afløst, primært fordi den pakistanske køber trak sig. Affæren forårsagede dog at regeringen tog aktion og foreslog en tilføjelse til den danske miljølov. Af tilføjelsen fremgår det at de mest forurenende danske virksomheder skal oplyse modtagerlande af brugt produktionsudstyr om hvilke tilladelser og restriktioner produktionsudstyret er underlagt hos danske miljømyndigheder.

For godt et år siden blev det afsløret at gamle danske færger blev sejlet til en strand i Indien, tæt ved Bombay, for at blive hugget i stykker til skrot. Det danske rederi Scandlines solgte sine færger til den indiske skrotindustri gennem en britisk forhandler. Ophugningen foregik under miljø- og sikkerhedsmæssige forhold der i forhold til danske standarder er yderst uacceptable. Hver måned døde i gennemsnit fire arbejdere, og kemikalier og asbest blev ført direkte ud i havet. Disse forhold blev i første omgang beskrevet i en lokal avis i Danmark og pådrog sig ikke megen opmærksomhed. Men to måneder senere

ChemiNova's reaktion på kritiske røster

Som resultat af den offentlige kritik rettet mod ChemiNova besluttede ChemiNova at forandre sin miljøadfærd, og lovede offentligt at tilbagetrække sine pesticider i flydende form fra markederne i Nicaragua og Guatemala. Samtidig lovede man at man fremover kun ville sælge en nyere og mere sikker form i mikrokapsler til disse lande. Derudover erklærede ChemiNova at man for fremtiden ville offentliggøre al information om hvor store mængder giftstoffer der bliver solgt til alle udenlandske markeder. Dette indebærer endvidere et løfte om at overholde PIC-Konventionen hvor methylparathion blev inkluderet på listen i september 1997. Desuden besluttede ChemiNova at de ikke længere vil samarbejde med sælgere, som ikke kan acceptere fuld åbenhed om mængden af solget af pesticider. Som sidste ting har ChemiNova besluttet sig til at bruge de samme miljøstandarder over hele verden. I januar 1998 overtog ChemiNova den indiske virksomhed, Lupin Agrochemicals, som er blandt de ti største i Indien af pesticider til landbrug. Dette opkøb førte til den første produktionsvirksomhed i udlandet, og ChemiNova har udtalt at man er på udkig efter en virksomhed i Sydamerika, for at styrke markedspositionen i Argentina og Brasilien. Med reference til den købte fabrik i Indien, udtalte den adm. direktør at ChemiNova vil benytte de kommende regler i EU, samt BAT-standarder for den kemiske industri, og dermed bruge højere standarder, end hvad er påkrævet af de indiske myndigheder. Dette miljøbeskyttende tiltag vil ifølge ChemiNova koste dyrt, og investeringen i Indien vil ikke vise positive resultater de første par år. (Børsen, 98.04.02).

blev dokumentarprogrammet "Operation hvidvask" vist på Danmarks Radio (DR), og dette program fremkaldte en heftig offentlig debat.

I juni 1997 blev den største danske kemikali-eproducent, ChemiNova, midtpunkt for en offentlig debat, igen på baggrund af et dokumentarprogram lavet af DR. Programmet afslørede at de pesticider (methylparathion) ChemiNova eksporterede til Nicaragua og Guatemala, ikke var lovlige at sælge i Danmark. Miljøministeren reagerede prompte og erklærede at han ville til bunds i denne sag. Det medførte at DANIDA blev udnævnt til at foretage en undersøgelse af udbredelsen samt konsekvenserne af brugen af methylparathion i Nicaragua og Guatemala. Sagen var skæbnsvanger for ChemiNovas image. Trods ændringer i ChemiNovas virksomhedspolitik foretaget på baggrund af DANIDA's anbefalinger (se boks omhandlende ChemiNova) blev ChemiNova vurderet som Danmarks mest uetiske virksomhed ifølge en undersøgelse foretaget af Børsen (Børsen, 1998). Som en afsluttende bemærkning kan nævnes at miljøministeren brugte lanceringen af DANIDA's undersøgelse som en lejlighed til at invitere danske ledere til et møde om virksomheders internationale

miljømæssige og moralske ansvar.

På næsten samme tid som ChemiNova debatten blev en anden miljøsag afsløret. Blandt dets mange aktiviteter i Sydøstasien er ØK, i samarbejde med den britiske kemikaliekoncern Zeneca, involveret i produktion og distribution af pesticidet "Paraquat" i Thailand. Det faktum at "Paraquat" ikke er godkendt til anvendelse i Danmark, øgede den allerede intense debat om virksomheders ansvar i udviklingslande. Det kom frem at bønder i Thailand var døde som følge af at have brugt dette pesticid. En faktor der gjorde sagen endnu værre, var at Paraquat også eksporteredes til Burma, trods den internationale boykot.

Ny samarbejdsform mellem regeringen, ØK og Zeneca

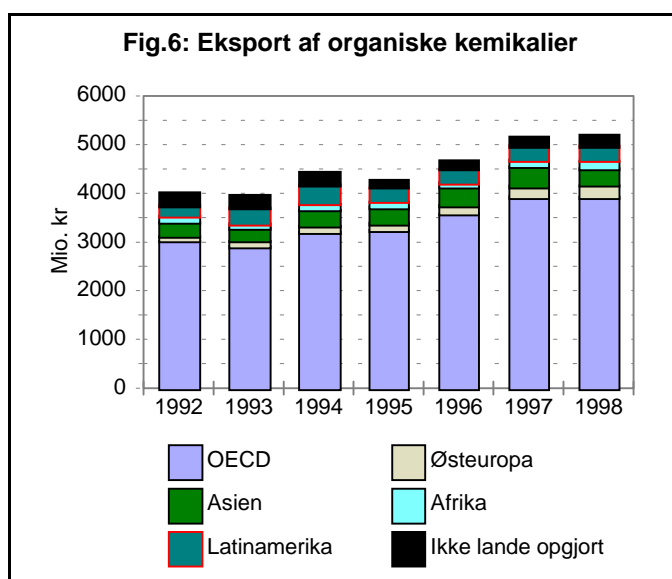
Det generelle pres fra befolkningen i kølvandet af ChemiNova og ØK sagerne gav miljøministeren mulighed for at foreslå et tiltag, der skulle udføres i samarbejde mellem den britiske kemi gigant Zeneca, ØK, og Miljø og Energiministeriet. ØK tilbød at deltage i en plan, der havde som formål at reducere det samlede forbrug af pesticider i Thailand, samt at sikre en større grad af sikkerhed for de bønder der bruger pesticider. Zeneca og ØK vil således være ansvarlige for at gennemføre første del af planen; en undervisningskampagne for at sikre at bønderne lærer at bruge mindre mængder under større sikkerhedsforanstaltninger. De thailandske og danske regeringer er dernæst ansvarlige for den anden fase; udvise en indsats for at overbevise flere bønder om at konvertere til økologiske landbrug, som kræver et langt mindre forbrug af pesticider (Politiken & Information, 98.04.18)

ØK reagerede offentligt i henhold til kritikken, og den daværende administrerende direktør forsøgte at forsvare ØK's handlinger i et interview på TV. Han erklærede at ØK var oprigtigt kede af at mennesker i Thailand kommer til skade fordi de ikke følger de sikkerhedsforanstaltninger de er angivet på skrift og tegninger, men påpegede at Paraquat trods alt gør mere gavn end skade. Han udtalte: "Vi kan ikke kontrollere hvordan bønder bruger pesticidet i øde områder. Sådan er det bare" (Politiken, 97.06.01, 97.06.04). Trods denne udtalelse meddelte ØK i foråret 1998 at virksomheden

ville ændre sin strategi for at tilpasse sig kritikken rejst af befolkningen (se boks omhandlende ØK og Zeneca).

Efter flere ugers medie debat imod ChemiNova og ØK reagerede flere repræsentanter fra danske virksomheder, og beskyldte de viste dokumentarprogrammer og avisartikler for at være manipulerende. De udtrykte deres skuffelse over pressens tilsyneladende iver for at finde negative historier (Jyllands-Posten, 97.06.15). Til trods herfor erklærede de to primære aktører, ChemiNova og ØK, næsten et år senere (foråret 1998) at de ville ændre deres forretningsstrategier, i henhold til at reflektere en mere etisk korrekt adfærd, og i overensstemmelse med offentlighedens pres herfor.

Spørgsmålet er om disse sager afspejler et generelt problem, eller om de er enkeltstående sager. Det er



vanskeligt at danne sig et overblik over omfanget af dette problem. Ser man på kemikaliebranchen, kan man anskue problemstillingen ved at se på omfanget af den danske eksport af kemikalier¹¹, hvortil hører pesticider, er med en værdi af ca. Dkr 5 milliarder relativt omfattende. Denne eksport foregår alt overvejende til OECD lande. Omkring 20 - 25%, svarende til Dkr 1 milliard, eksporteres dog til ikke-OECD lande. Der er ingen tvivl om at der kan være miljømæssige problemer forbundet med dele af denne eksport. Således er det flere gange blevet fremført – se f.eks. ovenstående sager fra de danske medier - at den danske eksport af agrokemiske produkter har givet anledning til miljø- og især arbejdsmiljøproblemer i udviklingslande. Imidlertid er der ikke noget der tyder på en

kraftig vækst i eksporten af organiske kemikalier, og der synes heller ikke at være nogen alarmerende udvikling i fordelingen af denne eksport mellem forskellige udviklingslande og østeuropæiske lande (se fig. 6).

En tentativ undersøgelse af eksporten i en række forureningstunge brancher (tekstil, garveri og fødevarerindustrien) baseret på enkeltinterviews af fagfolk fra de respektive brancher blev iværksat af Teknologirådets Arbejdsgruppe (se bilag 4). Undersøgelsen peger ikke på at der ved eksport af varer inden for de undersøgte brancher skabes omfattende miljøproblemer i tredjelande. Det kan dog ikke udelukkes at eksport af blandt andet tilsætningsstoffer og genmodificerede organismer fra den danske fødevarerindustri kan give anledning til miljøproblemer. Det skal understreges at ovenstående konklusioner ikke nødvendigvis er gældende inden for andre brancher end de undersøgte.

Er der behov for tiltag

I det omfang man mener at danske standarder skal gælde når danske virksomheder sælger deres varer internationalt, er det åbenbart at der kan være miljøproblemer forbundet med den danske eksport af varer

¹¹

Gruppen af organiske kemikalier indeholder stoffer såsom rå glycerin, og ethanol, der i produktionsøjemed er relativt harmløse, men gruppen indeholder også stoffer såsom halogen-, sulfid- og nitroforbindelse, opløsningsmidler og pesticider, der ved brug kan resultere i såvel miljø- og sundhedsfare.

og tjenesteydelser til udviklingslande og Østeuropa. Som de nævnte sager illustrerer, er der ingen tvivl om at enkelte danske virksomheder eksporterer produkter som helt åbenbart skaber problemer i modtagerlandet. Ofte er det dog manglende forståelse for den lokale kontekst som varen eksporteres til, der skaber problemerne. Uanset virksomhedernes hensigt synes der dog at være et rationale for tiltag der søger at begrænse eksport der anses for potentielt at kunne medføre alvorlige miljøskader i modtagerlandet. Om ikke andet så for at klargøre hvad forventningerne til virksomhederne er i forbindelse med eksport.

c. Eksport af miljøproblemer via outsourcing

Danske miljøproblemer kan også tænkes eksporteret på en mere indirekte måde, nemlig ved at danske virksomheder outsourcer forureningstung produktion til producenter i udviklingslande og Østeuropa. Mens der således ikke er meget der tyder på at danske virksomheder med store miljøomkostninger relokterer produktion via etablering af datterselskaber i udviklingslande og Østeuropa, kan det meget vel tænkes at de danske virksomheder outsourcer den miljøtunge del af produktionen til producenter i ikke OECD-lande. Denne indirekte eksport af et miljøproblem vil bla. give sig udslag i en ændret importprofil. Dette vil betyde at import fra udviklingslande og Østeuropa, i takt med at forureningstung produktion udfases i Danmark, i stigende grad vil udgøres af produkter der i produktionsfasen er miljøbelastende.

Dokumentation for problemet

I de senere år har der været en markant tendens til at virksomheder i stigende grad outsourcer dele af deres produktion, eller ligefrem hele deres produktion, til udviklingslande og Østeuropa hvor lønomkostninger eller andre lokaliseringsfaktorer er mere fordelagtige end i Danmark. Handels- og investeringsliberalisering, kommunikationsteknologi og faldende transportomkostninger gør denne udvikling mulig. Der er langt fra tale om en simpel proces hvor f.eks. danske producenter flytter dele af produktionen til lavtlønslande. Produktionskæden udgør i stigende omfang et uhyre kompliceret netværk af producenter, underleverandører, kontrakt Holdere og købere i hjemlandet såvel som i udlandet, kontrolleret gennem ejerskab eller fuldt selvstændige enheder. Man sonderer ofte mellem to typer af sådanne netværk, nemlig 'producent-drevne netværk' og 'køber-drevne netværk'¹².

Efterhånden som denne komplekse netværksbaserede produktionsform udbredes, rejser spørgsmålet om hvordan man håndterer miljødimensionen i sådanne netværk. Er det f.eks. sådan at virksomheder i OECD lande i stigende grad outsourcer de miljøtunge dele af produktionen til producenter i lande med mindre strikse miljøkrav? Og stiller virksomhederne miljøkrav til de andre virksomheder i netværket? Der vides utroligt lidt om disse forhold, og stort set ingen systematisk forskning har fundet sted i Danmark¹³.

Teknologirådets Arbejdsgruppe fik foretaget en undersøgelse af en række forureningstunge brancher for at danne sig et indtryk af problemets omfang (se bilag 3 og 4). Konklusionen på disse undersøgelser er at danske virksomheder, inden for de undersøgte brancher (eventuelt med undtagelse af fødevarerindustrien), de sidste 10 - 20 år er begyndt at importere væsentligt mere fra lokalt ejede produktioner beliggende

¹² Et eksempel på et producent-drevet netværk er Trip-Trap's (dansk møbelfabrikant) produktion, her er alle elementer i produktionen, bortset fra markedsføring, design og strategi, outsourcet (se bilag 3). Et eksempel på et køber drevet netværk er f.eks. Ikea's indkøbsnetværk.

¹³ Forklaringen på at der er uhyre lidt forskning på området kan være at det rent metodisk er vanskeligt at undersøge denne problemstilling, primært fordi det er umuligt at udskille miljøfaktoren fra andre omkostningsfaktorer. Et andet problem er at det kan være vanskeligt at identificere en aktør der er ansvarlig for denne outsourcing. I visse tilfælde kan det være den producent der tidligere varetog produktionen i Danmark, men typisk vil der ikke være nogen aktør der eksplicit outsourcer.

i udviklingslande og Østeuropa. Der er dog ikke noget der tyder på at miljøomkostninger har været hovedmotivet bag denne outsourcing. Men det er højest sandsynligt at miljø- og arbejdsmiljøforholdene i disse lokale produktioner i udviklingslande og Østeuropa er væsentligt dårligere end i tilsvarende produktioner i Danmark. Som en konsekvens af dette er det sandsynligt at der inden for de berørte brancher reelt er sket en eksport af miljø- og arbejdsmiljøproblemer via outsourcing. Ligesom det må formodes at de produkter der produceres inden for disse brancher, i dag er forbundet med en større miljøbelastning end tidligere.

Er der behov for tiltag

Set i ovenstående perspektiv er der ingen tvivl om at området er en fremtidig udfordring for den danske miljøregulering. Det kan dog være vanskeligt at identificere en aktør der er ansvarlig for denne outsourcing, hvilket besværliggør regulering, især i form af retlige bindende tiltag. Man kunne dog overveje hvorvidt der er muligt at opstille retningslinier for de virksomheder der er styrende i de køber- og producentdrevne netværk.

Under alle omstændigheder, og som følge af den stigende opmærksomhed på virksomheders miljø- og arbejdsmiljøforhold, vil en af fremtidens store udfordringer for dansk industri givetvis være hvordan man håndterer miljødimensionen i netværksbaseret produktion organiseret på tværs af grænser. Dette gør det interessant at undersøge hvordan myndighederne og det politiske system kan assistere virksomhederne i at møde denne udfordring.

IV. Vurdering af mulige bindende¹⁴ nationale initiativer

Det vil i det følgende blive vurderet hvilke mulige, bindende tiltag der kan tages fra dansk side, for at hindre at dansk eksport af teknologi, varer og tjenesteydelser, danske direkte investeringer og outsourcing giver anledning til miljø- og arbejdsmiljøproblemer i tredjelande.

a. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med fremmede direkte investeringer

Som tidligere vist kan danske virksomheder med investeringer i udviklingslande og Østeuropa groft opdeles i de virksomheder der har relativt gode miljøforhold sammenlignet med de lokale virksomheder, og de virksomheder (undtagelserne) hvor lavere miljøomkostninger eventuelt har været en årsag til relokering af produktion, og hvor hensyn til miljøet ikke indgår i den daglige drift.

De to forskellige former for adfærd stiller vidt forskellige krav til regulering. At sætte et stop for de få enkeltsager hvor virksomheder med stærkt forurenende produktioner flytter til lande med en svagere miljøregulering, vil kunne begrunde at der sættes ind med retlig bindende foranstaltninger. Dette gælder ikke i samme grad for de virksomheder der generelt har et større fokus på miljøproblemer. I forhold til disse virksomheder vil tiltag der forsøger at støtte virksomhederne i miljøforbedrende arbejde, formentligt være mere givtige.

I Arbejdsgruppens kommissorium er anført at vurderingen af muligheden for bindende danske tiltag, skal ske på grundlag af at "internationale bestemmelser i WTO mv. respekteres". Arbejdsgruppen har forstået dette således at besvarelsen ikke blot skal respektere internationale aftaler i almindelighed, men tillige EU's kompetencefordeling og materielle regler. Dette betyder i praksis at det næppe er muligt for Danmark at stille forudgående krav i forbindelse med danske virksomheders investeringer i tredjelande. Sådanne krav vil kunne omgås ved at benytte datterselskaber i andre EU-stater.

Derimod hindrer hverken EU eller de eksisterende internationale regimer at danske personer og selskabers aktiviteter i udviklingslandene undergives særligt strenge ansvarsregler der kan påkendes ved danske domstole. Sådanne 'ekstra-territoriale' reguleringer er ikke uden fortilfælde. Specielt USA har i flere tilfælde lavet reguleringer der stiller visse krav til amerikanske virksomheders internationale adfærd¹⁵. Endvidere har amerikanske domstole ved flere lejligheder fastslået at amerikanske firmaer kan holdes ansvarlige i USA for miljøskader påført tredje lande¹⁶.

En sådan ændring af lovgivning vil dog være et principielt brud med hidtidig dansk lovgivning, og Arbejdsgruppen finder derfor ikke at en sådan ændret lovgivning bør gennemføres i dansk ret uden betydelige udredningsarbejder. Hertil kommer betænkeligheder som følge af Danmarks begrænsede størrelse og danske frihandelsmålsætninger samt muligheden for omgåelse af sådanne danske ansvarsregler gennem EU's indre marked og den fri bevægelighed af kapital inden for EU.

Isolerede tiltag over for danske virksomheder vil ikke nødvendigvis forhindre eller ændre ved at der opstår uacceptable miljø- og arbejdsmiljørisici i udviklingslandene ved brug af farlig teknologi. Den danske indsats kan substitueres af selskaber fra andre OECD-lande og i mange tilfælde også af lokale selskaber. Indgreb fra dansk side vil således kunne få indflydelse på årsagen til risiciene. Men det kan ikke umiddelbart antages at kunne begrænse risici, medmindre det er forbundet med subsidier til modtagerlandet.

¹⁴ Med bindende initiativer menes tiltag der for den enkelte virksomhed er retlig bindende.

¹⁵ Feks. Foreign Corrupt Practices Act.

¹⁶ Jævnfør eks. sagen mod Texaco i Venezuela anlagt ved amerikanske domstole.

Når der alligevel kan argumenteres for tiltag, beror det på to grunde. Den ene er at Danmark ved hjælp af eksemplets magt kan øge presset på problematisk virksomheder. Ligesom et indgreb givetvis vil være med til at sætte diskussionen på dagsordenen hos en række af vores traditionelle handelspartnere med mulighed for senere at nå til enighed om internationale aftaler på området. Den anden er at man fra dansk side føler sig moralsk forpligtet til at stoppe de få (men i pressen betydningsfulde) udflytninger af forureningstunge produktioner til lande med en svagere miljøregulering. Der tages således i kommissoriet udgangspunkt i at der i den offentlige debat og politisk er tilkendegivet et ønske om at undgå negative miljøvirkninger af danske selskabers udenlandske aktiviteter.

Konklusionen er at et retlig indgreb der underlægger danske personer og selskaber strenge ansvarsregler i forbindelse med aktiviteter i udviklingslande og i Østeuropa, må bero på en politisk afvejning af de fordele og ulemper der ovenfor er fremlagt.

For at skabe større gennemsigtighed, med hensyn til danske datterselskabers miljøforhold i udlandet kunne det overvejes at gennemføre en udvidelse af pligten til at aflægge grønne regnskaber (miljøbeskyttelseslovens § 35a), således at reglen tillige omfatter danske virksomheders udenlandske selskaber. I Norge er en lignende skærpelse set i og med at der pr. 1. januar 1999 er indført krav om miljøoplysninger i årsregnskabet. Kravene gælder for koncerners vedkommende, også for den del af koncernen der ligger uden for Norge.

En sådan udvidelse af de grønne regnskaber er dog forbundet med flere juridiske problemer. For det første omfatter miljøbeskyttelseslovens § 35a kun listevirksomheder og kun en del af disse. Har et dansk selskab virksomheder der ikke er en listevirksomhed, finder § 35a ikke anvendelse. En udvidelse af anvendelsesområdet for § 35a til at omfatte udenlandske datterselskaber bryder derfor de kriterier der i dag er gældende, og vil kræve en omarbejdning af selve bestemmelsens indhold og sigte. For det andet vil der være behov for at overveje om en sådan ændring af koncernforpligtelser i relation til grønne regnskaber er forenelig med den delvise harmonisering af EU's selskabslovgivning.

Derimod vil en sådan eksterritorial udvidelse kunne søges indført under den frivillige ordning om miljøstyring og revision som er etableret med EU's EMAS-forordning 259/93. Dette vil senere blive behandlet.

b. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med eksport af varer og tjenesteydelser

Rapportens analyser af eksport af varer indikerer ikke at der er et generelt problem i forbindelse med eksport af varer og tjenesteydelser, men at problemerne først og fremmest er centreret omkring enkeltstager.

Danmarks medlemskab af EU medfører et meget lille nationalt spillerum for indgreb der har til formål at hindre eksport af varer, da EU i relation til indgreb og begrænsninger i varehandel med tredjelande har enekompetence. Generelt kan anføres at EU enekompetence angår handelsboykot og andre eksport- eller importrestriktioner for varer til tredjelande. Nærmere bestemmelser fastsættes med kvalificeret flertal i henhold til Traktatens artikel 133¹⁷. Denne enekompetence er fastslået af EF-domstolen hver gang problemstillingen har foreligget og blev af Højesteret prøvet i forbindelse med Grundlovssagen, uden at dette gav anledning til indsigelser. Det må på denne baggrund formentlig udelukkes at Danmark ensidigt kan gennemføre udførselsbegrænsninger for varer og tjenesteydelser til udviklingslande og

¹⁷

Til illustration af hvor langt denne enekompetence rækker kan nævnes at den af FN's sikkerhedsråd vedtagne handelsboykot mod Serbien i anledning af borgerkrigen i Ex-Jugoslavien, er gennemført af EU med hjemmel i Traktatens artikel 133. Tilsvarende gjaldt for handelsboykotten mod Argentina under Falklandskrigen og mod det tidligere Sovjetunionen i anledning af undtagelsestilstanden i Polen.

Østeuropa. I så tilfælde forudsættes der enten aktive skridt fra EU, eller at der opnås accept i EU af selvstændige danske beslutninger.

I henhold til ovenstående er det af betydelig interesse hvad der i EU-retten forstås ved en *vare*. EF-domstolen har fortolket dette begreb i flere domme og har bl.a. fastslået at det tillige omfatter affald, uanset om affaldet har positiv eller negativ økonomisk værdi¹⁸. Efter sagen med Sojakagefabrikken mente regeringen dog alligevel at der fra dansk side kunne indføres en særlig anmeldelsespligt for udførsel af brugte produktionsanlæg. Dette var baggrunden for Folketingets vedtagelse af § 72a i Miljøbeskyttelsesloven.

Reglen i miljøbeskyttelseslovens § 72a indebærer at der før eksport af særligt belastende listevirksomheders brugte produktionsanlæg skal ske underretning af de danske tilsynsmyndigheder om hvem anlægget eksporteres til. Tilsynsmyndighederne skal herefter underrette Miljøstyrelsen, som underretter modtagerstaten. Reglen har ikke karakter af noget eksportforbud og giver ikke hjemmel til at nedlægge forbud mod eksport.

Begrundelsen for at reglen ikke ansås for at stride mod EU-retten, var ifølge bemærkningerne til lovforslaget at sådanne brugte produktionsanlæg kunne anses som *unika* og derfor faldt uden for varebegrebet. Da man dog ikke var sikker på holdbarheden af dette synspunkt, henviste man i bemærkningerne yderligere til at man med reglen varetog miljøhensyn, og at indgrebet var proportionalt. Samme synspunkt er af Danmark anført i en sag ved EF-domstolen om eksportbegrænsninger af genanvendeligt farligt affald, men blev i denne sag afvist af EF-domstolen.

Det er på denne baggrund tvivlsomt om begrundelsen er korrekt. Brugte produktionsanlæg fra listevirksomheder er formentlig ikke mere unika end mange andre former for affald eller specielt fremstillet produktionsudstyr og må således anses for omfattet af EU-rettens varebegreb. Det er derfor tvivlsomt om Miljøbeskyttelseslovens § 72a omhandlende brugte produktionsanlæg kan anses i overensstemmelse med EU-retten.

Arbejdsgruppen vil dog pege på at der på mere begrænsede områder kan gennemføres tiltag som eksempelvis et dansk forbud imod at der i Danmark produceres (og dermed eksporteres) kemikalier som det ikke er tilladt at benytte i Danmark. Dette vil kræve en ændring af Lov om kemiske stoffer og produkter. Der er formentlig næppe EU-retlige forhindringer for at der gennemføres en sådan ændring af kemikalieloven. Før en gennemførelse bør omfanget af den produktion der er berørt, dog undersøges nærmere. Yderligere kan der være grund til at overveje hvilke konsekvenser sådanne ændringer har, og om eksporten til f.eks. tropiske områder er begrundet med f.eks. specielle naturforhold hvor der ikke findes passende substitutionsmuligheder.

Et indgreb om forbud mod produktion af bestemte varer vil dog ikke kunne hindre danske selskaber i at producere de samme varer i en anden af EU's medlemsstater eller hindre de importerende lande i at importere de samme varer fra andre lande. Derved må de umiddelbare miljøforbedringer forventes at være begrænset. Som i forrige afsnit kan der dog argumenteres for at et tiltag kan have værdi i kraft af eksemplets magt og den signalværdi der ligger i at indføre et sådant forbud. Samtidig vil der kunne argumenteres for at det er moralsk forkasteligt at danske virksomheder kan eksportere varer til udviklingslande og Østeuropa der pga. af miljørisici ikke er godkendte til anvendelse i Danmark.

Som alternativ til et direkte forbud mod eksport af bestemte varegrupper kunne man forestille sig at danske eksportører af farlig teknologi forpligtes til at give information, vejlede og eventuelt uddanne den pågældende importør samt den eventuelle relevante faglige organisation. Det kan overvejes om et sådant

¹⁸

Jvf. sagen om det vallonske importforbud af affald til deponering, Kommission mod Belgien, C 2/90.

krav må anses for en handelspolitisk foranstaltning, således at kompetencen hertil ikke tilkommer Danmark, men EU. Svaret herpå er noget usikkert. Hertil kommer at det er vanskeligt at kontrollere om et sådant krav efterleves. Derfor må sådanne regler formentlig udformes på grundlag af konkrete aftaler med myndighederne i de enkelte modtagerlande eller mere hensigtsmæssigt som multilaterale aftaler.

c. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med outsourcing

På baggrund af de ovenfor anførte begrænsninger i indgreb ved fremmede direkte investeringer og de begrænsede muligheder for at indføre begrænsninger på import (af bla. outsourced produktion) må det udelukkes at der er mulighed for at gennemføre bindende nationale regler (uden grundlag i internationale aftaler) med det formål at mindske miljøproblemerne i forbindelse med outsourcing. Dette understøttes af at WTO i flere panelafgørelser har fastslået at der ikke er hjemmel til at gennemføre importbegrænsninger af hensyn til miljø eller arbejdsmiljø i eksportstaten. Dette betyder også at der formentlig ikke er mulighed for at stille krav om f.eks. grønne regnskaber for importerede varer. Derimod er det ikke et krav hvis de importerede produkter skal opnå EU's miljømærke, miljøblomsten, hvilket senere vil blive behandlet.

V. Vurdering af mulige frivillige¹⁹ nationale initiativer

Det formodes, på baggrund af rapportens tidligere fremlagte undersøgelser og diskussioner, at der ligger et langt større miljøforbedringspotentiale i at tilskynde og opfordre virksomheder til at handle mere miljørigtigt end ved at forsøge at gennemføre miljøforbedringer gennem retligt bindende tiltag. Først og fremmest er mulighederne for at foretage nationale retligt bindende tiltag, som det er fremlagt i det forrige kapitel, meget begrænsede. For det andet er det kun få danske virksomheder der har en adfærd, i forbindelse med samhandel med udlandet, der er så miljømæssigt problematisk at disse retligt bindende tiltag vil komme i spil.

Det er Arbejdsgruppens opfattelse at en stor del af de danske virksomheder der opererer i udlandet, har en relativ høj miljømoral, og at mange virksomheder ofte er villige til at forbedre deres miljøadfærd yderligere, men virksomhederne ligeså ofte mangler viden og ressourcer til dette. For det tredje er det vanskeligt at forestille sig at eksempelvis overførsel af renere produktionsmetoder - danske og udenlandske virksomheder imellem - vil kunne lade sig gøre uden virksomhedernes konstruktive deltagelse.

Det er derfor Arbejdsgruppens opfattelse at tiltag generelt bør koncentrere sig om at forhindre utilsigtede miljøproblemer og assistere virksomhederne i at undgå at sådanne problemer opstår. Det kan være tiltag der retter sig mod at påvirke markedet eller direkte mod den enkelte virksomhed. Dette gælder såvel i forbindelse med nationale som internationale tiltag.

a. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med fremmede direkte investeringer

For at stimulere teknologi- og kapitaloverførsel til u-lande besluttede DANIDA i 1993 at etablere et særligt Privat Sektor (PS) program. Metoden er, inden for rammerne af den danske udviklingspolitik, at udvikle samarbejdet mellem danske virksomheder og virksomheder i udviklingslande samt at identificere lokale forretningspartnere og projekter. I PS-programmet er indarbejdet miljøhensyn i form af EIA studier og arbejdsmiljøstudier. Disse er finansieret af DANIDA via danske virksomheder på betingelse af at den økonomiske støtte ikke må bidrage direkte til forretningens indtjening. PS- programmet har desuden inspireret DANCED til at oprette et lignende program, Partnership Facility (PF), der skal fremme samarbejdet mellem danske virksomheder og virksomheder i Thailand og Malaysia. Begge programmer fungerer under MIKA (Miljø- og katastroferammen), der blev oprettet i 1993 som en opfyldelse af målsætningerne fra FN-konferencen i Rio om miljø og udvikling (DANIDA, DANCED, 1998).

Et af de centrale formål med de to programmer er blandt andet at inddrage danske leverandører. En nedsat adhoc gruppe under MIKA peger dog på at dette hidtil kun er sket i begrænset omfang. Gruppen anbefaler oprettelse af en grøn facilitet til blandede kreditter, oprettelse af en facilitet til miljøinvesteringer samt en udvidelse af Partnership Facility (PF) (DANIDA, DANCED, 1998).

Igennem de danske investeringsfonde IØ, IFU og IFV²⁰ støtter den danske stat endvidere danske virksomheders etablering i Østeuropa og udviklingslande. Investeringsfondene vurderer primært den kommercielle side af projekterne, men også andre konsekvenser bliver i dag inddraget i vurderingen. I 1996 vedtog fondene en miljøpolitik og en række miljøprocedurer for alle projekter. Og for nyligt vedtog fondene en code of conduct der henviser til at fonden vil bevæge sig inden for rammerne af FN's menneskerettighedserklæringer og ILO's konventioner om arbejdsmiljø. Potentielt kan investeringsfon-

¹⁹ Med frivillige initiativer menes initiativer der for den enkelte virksomhed ikke er retlig bindende.

²⁰ Investeringsfonden for Østeuropa, Industrialiseringsfonden for Udviklingslande og Investeringsfonden for vækstøkonomier.

dene være med til at sætte miljøet på dagsordenen i danske datterselskaber i ikke-OECD lande og assistere virksomhederne med at afhjælpe problemer.

Da en stor del af investeringsfondenes aktiviteter støttes af den danske stat, vil der f.eks. være mulighed for at tilskynde til at de involverede virksomheder miljøcertificeres, samt at der foregår en overførsel af renere teknologi. Set i lyset af at en meget stor del af danske virksomheders investeringer i udviklingslande og Østeuropa har deltagelse af fondene, ligger der et stort miljøforbedrende potentiale i disse.

På et mere generelt plan er det en oplagt mulighed for den danske stat at tilskynde virksomheder til at etablere en "code of conduct" rettet mod miljø og etiske forhold samt at bidrage til udviklingen af disse. I England er der igangsat et initiativ hvor regeringen finansierer et samarbejde, Ethical Trading Initiative (ETI), der involverer 18 større virksomheder og 16 ngo'er. ETI er etableret for at udvikle fælles normer for og tilgange til virksomheders handlen i udviklingslande. Virksomhedernes motivation for at deltage i arbejdet begrundes med et ønske om at opnå et mere positivt image hos medarbejder og over for offentligheden. En anden fordel er at de involverede virksomheder tidligt modtager viden om forhold der eventuelt senere kunne føre til mediestorm²¹. Dialogen med myndigheder og ngo'er har således karakter af en "early warning" funktion. I Danmark er et lignende initiativ, kaldet Copenhagen Charter, undervejs, dog uden statens aktive deltagelse.

b. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med eksport af varer og tjenesteydelser

I lighed med ovenstående vil udviklingen af en code of conduct der er baseret på et samarbejde mellem myndigheder, ngo'er og virksomheder, kunne være med til at hindre eksporten af problematiske varer.

Et af problemerne i forbindelse med eksporten af varer til udviklingslande og Østeuropa er at man i disse lande ikke har det samme sikkerhedsudstyr og viden om miljøbeskyttelse som vi har i Danmark. At benytte en del af den danske miljøbistand til offentlige undervisningsprogrammer vil være en mulighed for at højne evnen hos brugere i modtagerlandet til at håndtere farlig teknologi. Bistanden bruges i en række lande til kapacitetsopbygning af den statslige miljøregulering, men denne indsats kunne koordineres bedre i forhold til eks. eksport af farlige kemikalier og deres lokale godkendelse og monitorering.

c. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med outsourcing

De meget foreløbige analyser, igangsat af Teknologirådets arbejdsgruppe, peger på at der er grund til at antage at der især ved outsourcing, og deraf følgende import af varer fra udviklingslande, kan opstå miljø- og arbejdsmiljøproblemer som er større, mere omfattende og mindre gennemsigtige end ved eksport af varer, tjenesteydelser og produktionsudflytning. Konklusionen på analyserne er at der er grund til at antage at de importerede varer belaster miljøet markant mere end hvis de tilsvarende varer var produceret under danske forhold. Da det tillige på nationalt og til dels også på internationalt niveau er overordentligt svært at opstille retligt bindende tiltag der vil kunne afhjælpe problemerne, er det nødvendigt at der igangsættes en række andre initiativer der aktivt inddrager virksomhederne. Dette gælder såvel på det nationale som på det internationale niveau.

²¹ Indlæg ved Bjarne Møgelhøj på seminar omhandlende "Private virksomheder og det globale ansvar, 14.09.99. Bjarne Møgelhøj er koordinator af konferencen Building Stakeholder Relations, der afholdtes d.14 -16 november i København.

En anden af analysens konklusioner er at der ikke, eller kun i meget begrænset omfang, sker nedsivning af danske miljø- og arbejdsmiljøstandarder til producenterne i udviklingslandene. Analysen peger på at årsagen til dette formentlig skal findes i at danske virksomheder ikke har noget incitament til at påvirke underleverandørerne, samt at de mangler den tekniske viden til at gøre dette. Dette problem gælder i endnu højere grad for grossister og andre opkøbere.

Det må dog formodes at tiltag der medfører at danske virksomheder lægger pres på deres underleverandører på miljø- og arbejdsmiljøområdet, vil have et stort potentiale for at forbedre miljøforholdene hos underleverandørerne og dermed bidrage til at mindske miljøbelastningen af de produkter der forbruges i Danmark.

En af metoderne til at få virksomheder til at lægge pres på deres underleverandører på miljø- og arbejdsmiljøområdet er at skabe et marked for mindre miljøbelastende og socialt forsvarlige produkter. Der er allerede set tendenser til et sådant marked i forbindelse med danske forbrugers krav om bæredygtigt (tropisk) træ. En videre udvikling hindres dog af at det for størstedelen af de importerede varer er stort set umuligt at indhente systematisk information om miljø- og arbejdsmiljøforhold i forbindelse med produktionen af disse varer. Det er derfor for den enkelte forbruger en umulig opgave at orientere sig i forhold til produktets miljødimension, og der må nødvendigvis opstilles en række guidelines hvis forbrugeren skal kunne gøre dette. Det kan blandt andet ske i form af information eller brug af mærkning af importerede varer, som det kendes fra den danske økologimærkning, den nordiske svane og EUs miljøblomst.

Det er hidtil antaget i dansk ret og i EU at der er adgang til at indføre mærkningsregler med indirekte ekterritorial virkning, således at f.eks. et miljømærke stiller bestemte krav til fremstillingsprocessen. Denne udlægning er dog til dels anfægtet fra amerikansk side. Amerikanerne henviser til at der i WTO's bestemmelser ikke er hjemmel til at gennemføre importbegrænsninger af hensyn til miljø eller arbejdsmiljø i eksportstaten. Det kan således forventes at en af Folketinget etableret international mærkningsordning kan få problemer i forhold til WTO's bestemmelser. Man kunne forestille sig at disse problemer ville skærpes i tilfælde af at mærkningsordningerne yderligere kom til at indeholde etiske aspekter. Det vil derfor være vigtigt at der fra dansk side arbejdes på at få udviklet internationale mærkningsordninger.

Mærkningsordninger der ikke er etableret af Folketinget, har dog ikke det samme problem. Et sådant eksempel er Max Havelaar ordningen. Max Havelaar er tillige et eksempel på en mærkningsordning der indeholder såvel en række sociale som økologiske kriterier. Der er ikke noget retligt til hinder for at man fra den danske stats side kan yde støtte til at ngo'er udvikler sådanne ordninger. Man skal dog være opmærksom på at de eventuelle aftaler som indgås mellem sådanne ordninger og producenter, efter omstændighederne kan være anmeldelsespligtige efter konkurrencereglerne.

En anden form for mærkning er miljødeklarationer. Hvor miljømærker gives til produkter efter en samlet vurdering af produktets miljøbelastning, består miljødeklarationer af en række udvalgte parametre som illustrer det enkelte produkts miljøbelastning. Disse parametre kan være rettet mod såvel produktionsprocessen som selve produktet. EU vil næppe være til hinder for at der i Danmark kræves særlig miljødeklaration på varerne, medmindre EU udtømmende har taget stilling hertil. Det sidste betyder at der næppe er mulighed for at kræve miljødeklaration på kemikalier, levnedsmidlers indhold af gensplejsede organismer og økologiske produkter hvor EU har gennemført udtømmende regulering. Såfremt der indføres sådanne krav, bør det overvejes i hvilket omfang informationerne er forståelige for forbrugerne. Sådanne krav vil i øvrigt være undergivet notifikationspligt efter EU's informationsproceduredirektiv hvormed Kommissionen kan kræve en eventuel vedtagelse udskudt.

En statslig indkøbs- og kontraktspolitik, der belønner virksomheder der kan dokumentere at de også har styr på deres underleverandører og udenlandske produktioner, kunne være et initiativområde der vil være med til at fremme markedet for mindre miljøbelastende produkter. En offentlig indkøbs- og

kontraktspolitik kunne f.eks. være betinget af at den sælgende virksomhed har et grønt regnskab der inkluderer datterselskaber i produktionslandet; at den sælgende virksomhed er EMAS certificeret, eller har et lignende miljøstyringssystem, der inkluderer datterselskaber i udlandet; og at indkøbte produkter er mærkede efter svanemærke principperne eller andre internationalt anerkendte miljømærker.

Et sådant tiltag vil blandt andet kunne begrundes i LOM § 6 der påbyder offentlige myndigheder at virke for lovens formål ved anlæg og drift af offentlige virksomheder samt ved indkøb og forbrug. Det skal dog nævnes at det er tvivlsomt om sådanne krav er forenelige med den aftale som er indgået under WTO om statslige indkøb (Government procurement)²², og som både EU og Danmark har ratificeret.

Udviklingen af et marked for mindre miljøbelastende produkter kan forventes at medføre et tættere og mere forpligtende samarbejde mellem en række danske virksomheder og deres underleverandører i udlandet. Det vil blive nødvendigt for de danske virksomheder at udvide kontakten til underleverandøren ud over den rene køb-salgs relation, således at det sikres at underleverandørerne lever op til forhøjede miljøkrav. I en række tilfælde vil der formentlig opstå et direkte teknologisamarbejde med overførsel af renere teknologi til følge. Det må dog ikke glemmes at netop den manglende tekniske viden hos en række importerende virksomheder (herunder specielt grossister og opkøbere) er en af hovedårsagerne til at der på nuværende tidspunkt kun sker en meget begrænset overførsel af renere teknologi fra Danmark (se bilag 3). Det er derfor vigtigt at der samtidig med at der etableres en efterspørgsel efter mindre miljøbelastende produkter, sikres at underleverandørerne kan levere produkterne.

En mulighed er, efter forespørgsel fra en dansk virksomhed, at yde bistand i form af uddannelse og overførsel af know-how til virksomhedens udenlandske underleverandør. Eventuelt kunne støtten gives direkte til den danske virksomhed der derefter selv skulle stå for en eller anden form for uddannelse, overførsel af know-how eller renere teknologi. Eventuelt kunne en sådan ordning etableres i forbindelse med PS og PF programmerne under MIKA-rammen.

Der ligger også et potentiale i at fremme og udvide danske virksomheders screening af udenlandske underleverandører og partnere. Virksomheders screening af underleverandører sker allerede til en vis grad i dag, primært ud fra kvalitetsparametre. En screening af miljø og arbejdsmiljø forhold vil være en naturlig forlængelse af denne tendens.

Betingelserne for at der kan skabes et marked for mindre miljøbelastende varer er, som det er skrevet ovenfor, at der skabes en efterspørgsel efter disse varer, samt at det sikres at disse varer kan produceres. En strategi der satser på udvikle et sådant marked for alle varegrupper, er i kraft af opgavens omfang dømt til at mislykkes. Vi anbefaler derfor en strategi hvor der fokuseres på nogle enkelte forureningstunge brancher, eksempelvis garveri- og tekstilindustrien samt træ- og møbelindustrien.

Inden for disse brancher kan der udvikles miljømærkningsordninger (evt. på internationalt niveau, se senere), og der kan føres en offentlig indkøbspolitik der understøtter afsættelsen af de miljømærkede produkter. Samtidig kan forskellige former for bistand, i form af uddannelse eller overførsel af know-how og renere teknologi, sikre at de udenlandske underleverandører kan leve op til de forhøjede miljøkrav.

²²

Aftalen er offentliggjort i EF-Tidende, 1994, L 336, s. 273.

VI. Vurdering af mulige bindende internationale initiativer

Det er en udbredt opfattelse at med den fremadskridende økonomiske globalisering nødvendiggøres internationalt samarbejde og regeldannelse for at undgå miljødumping og reguleringsmæssig deflation. Efterhånden som økonomierne internationaliseres, synes det derfor oplagt at der etableres internationalt harmoniserede regler på områder hvor man ikke ønsker økonomisk konkurrence, f.eks. på miljøområdet. Typisk vil man forsøge at etablere internationale bindende regler for virksomheders miljøadfærd der gælder for alle lande eller en bred vifte af lande.

Nødvendigheden af en regulering af virksomheders miljøforhold på internationalt niveau understøttes af de to foregående kapitler, der illustrerer de begrænsede muligheder Danmark har for at gå enegang når det gælder miljøbeskyttende tiltag ved samhandel med tredjelande. Arbejdsgruppen finder det derfor vigtigt at Danmark fortsat aktivt arbejder for formuleringen af internationale retningslinier.

a. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med fremmede direkte investeringer

Når det gælder transnationale virksomheders involvering i international produktion, er der i dag meget få internationale regler der retter sig mod deres miljøadfærd. Selvom der er eksempler på sådanne regler, f.eks. i NAFTA, er disse tiltag begrænset til enkelte forureningstyper og/eller regioner og er ikke præget af en helhedsorienteret tilgang til miljøaspekter af international produktion. Man kunne forestille sig en mere helhedsorienteret tilgang ved at inkludere miljøregler i internationale investeringsregimer.

Imidlertid findes der ikke et internationalt bindende regelværk for investeringer i lighed med WTO's regulering af handel. Dette på trods af at udenlandske investeringer i dag er den vigtigste internationaliseringsform for virksomheder, og på trods af at transnationale selskaber er den centrale organiserende enhed i den internationale økonomi²³. I stedet er der etableret et hav af bilaterale investeringsaftaler. Pr. 1997 fandtes der således 1330 sådanne aftaler mellem 162 lande, en tredobling på 5 år. Dette system er kompliceret og uigennemskueligt.

Dette sammenholdt med de voldsomt stigende internationale investeringer er baggrunden for at det internationale samfund i disse år forsøger at finde frem til et fælles internationalt regelværk for investeringer. I 1998 var OECD tæt på at færdigforhandle en såkaldt Multilateral Agreement on Investment (MAI)²⁴ hvori der også var indføjet miljømæssige mindstekrav. Forhandlingerne strandede

²³ Ifølge UNCTADs 1997 World Investment Report findes der i dag omkring 44.000 transnationale selskaber (TNSer). Disse selskaber ejer ca. 280.000 udenlandske datterselskaber. TNSerne er den dominerende aktør i den økonomiske internationaliseringsproces. En måde at angive TNSernes betydning i verdensøkonomien på er at se på udviklingen i fremmede direkte investeringer. Ifølge UNCTAD er disse investeringer vokset til en ny rekord i 1996, nemlig \$350 milliarder. Dermed fortsættes den nærmest eksplosive vækst der har fundet sted siden begyndelsen af 90erne. Et af de mest slående træk ved de senere års investeringsboom er at udviklingslande modtager en stigende andel, fra 30% i 1995 til 37% i 1996, og for et stigende antal udviklingslande spiller udenlandske investorer en central rolle i industrialiseringsprocessen.

²⁴ Kommissoriet fra OECDs handelsministre lød på at skabe et bredt multilateralt rammeværk for internationale investeringer, med høje standarder for liberalisering af investeringsregimer og investeringsbeskyttelse, og med effektive arbitrage procedurer. Det seneste forhandlingsudkast lagde på en række områder op til at lette virksomhedernes udenlandske etableringer og beskytte investorer: For det første forpligtes værtslande til ikke at behandle udenlandske investorer ringere end nationale investorer (National Treatment Principle). For det andet må værtslande ikke diskriminere mellem udenlandske investorer fra forskellige lande (Most Favored Nation Principle). For det tredje begrænses værtslandes mulighed for at stille særlige performance krav til investorer. Med visse undtagelser kan der således ikke, som det i dag er praksis i mange udviklingslande, stilles krav til TNSerne om at de f.eks. skal eksportere en vis andel af deres produktion eller foretage en teknologi-overførsel til værtslandet.

imidlertid delvis pga. kraftig opposition fra miljøgrupper der mente at de miljømæssige garantier i aftalen var alt for vage ift. de rettigheder der tildeltes de transnationale selskaber. Verdenshandelsorganisationen WTO diskuterede ved mødet i Singapore i december 1996 mulighederne for en international investeringsaftale (MFI). Det blev dog klart at man endnu ikke var klar til formelt at igangsætte forhandlinger, og diskussionen blev lagt ud i arbejdsgrupper. Det er sandsynligt at WTO-diskussionen om en investeringsaftale for alvor vil komme op i forbindelse med den forestående forhandlingsrunde om en ny WTO aftale, den såkaldte Millennium Round. Det skal dog understreges at samtidig med at forhandlingerne overflyttes til WTO regi, vanskeliggøres mulighederne for at indføje miljødimensioner, idet udviklingslandene, i modsætning til hvad der var tilfældet i OECD forhandlingerne, nu vil sidde med ved forhandlingsbordet. Mange udviklingslande, herunder især Malaysia og Indien, er yderst skeptiske med hensyn til sammenkoblingen af handel/investeringer og miljø.

Det har således vist sig uhyre vanskeligt at nå til enighed om et sådant regelværk, og der er formodentlig ikke udsigt til et sammenhængende regime for internationale investorer inden for de nærmeste år. Dette bør dog ikke afholde Danmark fra, i forbindelse med de kommende WTO-forhandlinger om en investeringsaftale, at arbejde på at få miljømæssige mindstegarantier inkluderet i denne.

På nuværende tidspunkt findes kun én mellemstatslig aftale, NAFTA, hvori der indgår krav fra investors hjemland om at der ved investeringer i andre stater skal tages hensyn til miljøforhold. Der stilles krav om at modtagerstaten ikke må tiltrække investeringer gennem miljødumping. Men noget direkte krav til investor er der ikke tale om.

Inden for EU og EØS forudsættes hensynet varetaget ved at Fællesskabet fastlægger miljøstandarder som er bindende for medlemsstaterne og i et vist omfang for borgerne. Der har dog de sidste par år i EU været diskussioner om at indføre et retslig bindende kodeks rettet mod virksomheders handlen i udviklingslande. Europaparlamentet har således opfordret Ministerrådet og EU-kommissionen til at udarbejde et retsgrundlag til etablering af europæiske multilaterale rammebestemmelser for europæiske virksomheders aktiviteter over hele verden, hvilket skal sikre at europæiske virksomheder overholder gældende internationale mindstenormer på miljø- og menneskerettighedsområder²⁵.

Europaparlamentet har desuden opfordret Kommissionen til at undersøge muligheden for at oprette en europæisk overvågningsplatform der blandt andet har til formål at sikre socialt og miljømæssigt bæredygtige virksomhedsaktioner i lande hvor den nationale lovgivning er utilstrækkelig eller ikke håndhæves. Overvågningsplatformen skulle i givet fald fungere i et snævert samarbejde med arbejdsmarkedets parter, ikke-statslige organisationer i nord og syd samt repræsentanter for den lokale befolkning, herunder oprindelige folk.

Danmark kan i et vist omfang indgå bilaterale og multilaterale aftaler rettet mod virksomheders miljøforhold, men rækkevidden af sådanne tiltag begrænses dog af muligheden for omgåelse ved at oprette datterselskaber i andre EU-stater. En sådan regulering vil derfor ikke være effektiv uden om EU. Derimod er det både muligt og hensigtsmæssigt at EU indgår sådanne aftaler, og Arbejdsgruppen støtter en aktiv indsats i forhold til de nævnte initiativer.

For det fjerde gives TNSerne garantier mod nationaliseringer. For det femte gives investorer rettigheder til at tilbageføre afkast. I lighed med WTO skal der etableres et arbitrage system til løsning af konflikter omkring MAI. Men mens det i WTO kun er stater, der kan indbringe klager for den arbitrage institutionen, ville også virksomheder kunne indbringe klager under MAI.

²⁵ Europaparlamentet henviser her blandt andet til ILO's trepartserklæring om principperne for transnationale selskaber og socialpolitik, OECD's retningslinier for transnationale selskaber og FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder.

b. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med eksport af varer og tjenesteydelser

Jævnfør kapitel IV har Danmark ikke selvstændig handleevne til at foretage handelsbegrænsninger uden om EU. Ønsker man derfor fra dansk side at der opstilles handelsbegrænsninger i forbindelse med særligt miljøbelastende varer, er det nødvendigt at forsøge at få reguleringen gennemført i EU regi. EU's medlemskab af WTO gør dog at EU's muligheder for at indføre handelsbegrænsninger over for tredjelande er begrænsede (se nedenfor). Denne begrænsning gælder dog primært importrestriktioner, mens retstillingen med hensyn til eksportrestriktioner er noget mere uklar.

I forhold til verdenshandelen er der indgået en række specifikke aftaler der gennem handelsrestriktioner og andet søger at imødegå, begrænse eller løse miljøproblemer. Blandt de første indgreb var begrænsningerne i udførsel af radioaktivt materiale, som er undergivet den internationale atomenergi-kommissionens regime, samt de under Euratom-Traktaten fastsatte regler. Som centrale globale bindende aftaler med et klarere miljøpolitisk tilsnit må nævnes: Washington-konventionen om handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter, Montreal-protokollen og senere protokoller til Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget, Basel-konventionen om grænseoverskridende farligt affald, samt gennemførelsen af regimet om Prior Informed Consent procedure (PIC), ved eksport af en række særligt farlige kemikalier. Fælles for de nævnte regimer er at de både forpligter import- og eksportstaten, og at de hovedsageligt hindrer handel med ikke-kontraherende stater.

For enkelte varegrupper har EU fastlagt særlige regler for udførsel til tredjelande, med angivelse af procedurer og betingelser. Dette gælder affald (forordning 259/93 om overførsel af affald), og det gælder kemikalier (forordning 2455/92 om eksport og import af kemikalier). Forordning 259/93 regulerer dels den interne overførsel af affald mellem og i medlemsstaterne og dels overførsel af affald til tredjeland. Forordningen er således samtidigt EU's opfyldelse af EU's ratifikation af Basel-konventionen. I forbindelse med denne var der i øvrigt i 1996 en strid mellem Danmark og Kommissionen om hvorvidt Danmark kunne fremsætte ændringsforslag til Basel-konventionen. Efter en brevveksling accepterede Danmark at afstå fra at være forslagsstiller, men forslaget blev fremsat fra anden side og støttet af EU. Forordning 2455/92 kan, ud over at indeholde en række specielle regler, tillige anses som EU's implementering af PIC-aftalen.

FN organisationen, FAO, administrerer PIC-listen for farlige kemikalier som skal opfylde visse krav om information før de godkendes til eksport. Ideen bag PIC er at give modtagerlandets regering mest mulig information om kemikaliet's sammensætning, risikograd mv. Ved konventionens vedtagelse i september 1998 underskrev 50 lande fra både OECD og udviklingslande PIC-Konventionen, der omfattede 27 kemikalier og pesticider.

For hvert kemikalie der optages på listen, udarbejdes et særligt informationsmateriale der indeholder alle relevante oplysninger om det pågældende kemikalie og om mulige alternativer. Dette materiale sendes til alle lande og igangsætter den nationale beslutningsproces der fører frem til en afgørelse af om man ønsker at importere det pågældende kemikalie. Konventionen skal yderligere sikre at kemikalier der eksporteres til erhvervmæssig anvendelse, ledsages af sikkerhedsdatablade i et internationalt anerkendt format. Databladene skal indeholde de nyeste tilgængelige informationer og mærkes på forsvarlig vis med oplysninger om helbreds- og miljøfarer.

Begrænsningerne i denne aftale er at det indtil videre drejer sig om ganske få farlige stoffer, samt at det er en frivillig procedure som endnu ikke er blevet ratificeret i alle lande. Hvis konventionen skal fungere effektivt, vil det bl.a. være vigtigt at flere farlige stoffer bliver medtaget på listen. Herudover vil det være oplagt at konventionen omfattede en regel om at kemikalier der er forbudt eller ikke tilladt til anvendelse i produktionslandet, heller ikke må eksporteres.

Danmark har tidligere i forbindelse med PIC konventionen været fortalere for en forpligtigelse til at hjælpe udviklingslandene med at bortskaffe uønskede kemikalielagre i PIC konventionen. Kun få lande har dog indtil videre støttet dette forslag.

Som det ses af ovenstående, er der gennemført en række specifikke globale aftaler som begrænser udførsel af bestemte varer eller fastsætter særlige kontrolprocedurer herfor. Derimod ses ikke retligt bindende mellemstatslige eller overstatslige regimer for begrænsninger for eller kontrol med udførsel af brugte produktionsanlæg, ligesom der ikke ses begrænsninger i relation til udførsel af tjenesteydelser. Det kunne eventuelt overvejes at arbejde for en internationale aftale der stiller krav om notifikation af lokale myndigheder samt udførelse af en EIA i forbindelse med al udførsel af brugte produktionsanlæg.

c. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med outsourcing

Der er hverken internationale eller nationale regimer angående outsourcing. Det vil da også være nærmest umuligt at opstille regler der er direkte møntet på outsourcing og deraf følgende miljø- eller arbejdsmiljøproblemer i tredje lande. Dette ville kræve en ændring i WTO's nuværende praksis, hvilket vil være højst usandsynligt, blandt andet fordi en række WTO-medlemmer, eksempelvis USA, Indien og Malaysia, højst sandsynligt ikke vil godkende en sådan ændring.

Ved at miljøhensyn får en større rolle i det internationale standardiseringsarbejde, blandt andet i standardiseringsorganet Codex Alimentarius, der henhører under WTO og FN, vil man kunne nedsætte miljøbelastningen fra en række produktgrupper. Omfanget af produkter der i dag produceres efter internationale standarder, er i dag stort, og en konsekvent inddragelse af miljøhensyn i standardiseringsprocessen vil antageligt have en betydelig miljøforbedrende effekt. I dag hindres inddragelsen af miljøhensyn i standardiseringsprocessen blandt andet af at standardiseringsorganer, såsom Codex Alimentarius, er meget lukkede, og at langt størstedelen af standardiseringsarbejdet udføres af repræsentanter fra industrien. Danmark bør derfor arbejde for mere åbenhed omkring standardiseringsarbejdet, og det bør bl.a. sikres at ngo'er og regeringsrepræsentanter har mulighed for at deltage i standardiseringsarbejdet.

VII. Vurdering af mulige frivillige internationale initiativer

Givet det reguleringsmæssige vakuum på det internationale plan og det begrænsede danske handlerum i forhold til ensidigt at fremme oversøiske miljømål bør det overvejes i hvilket omfang internationale frivillige og ikke-bindende tiltag kunne bidrage til samme mål. Der findes i dag en lang række sådanne tiltag for virksomheder der opererer internationalt. Disse frivillige ordninger er dels initieret af internationale mellemstatslige organisationer, dels af ngo'er, og dels af industrigrupper og individuelle virksomheder. Den sidste form for frivillige reguleringer går ofte under betegnelsen 'selvregulering'.

a. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med fremmede direkte investeringer

Det mest kendte mellemstatslige initiativ vedrørende virksomheders internationale miljøadfærd er nok Agenda 21. Spredt ud på denne monumentale handlingsplan for bæredygtig udvikling finder man 32 referencer til de såkaldte transnationale selskaber²⁶. Et andet eksempel er OECD's Guidelines for Multinational Enterprises fra 1977, der har et afsnit om virksomheders miljøansvar i forbindelse med udenlandske etableringer²⁷. Miljøbestemmelserne blev vedtaget 1990. I lyset af MAI forhandlingernes sammenbrud (se tidligere) har OECD iværksat en revision af disse retningslinier. Da OECD's Guidelines efter al sandsynlighed vil udgøre et væsentligt input til de kommende WTO forhandlinger om en bindende international investeringsaftale, og da det ikke kan afvises at de har en vis adfærdsstyrende og normsættende effekt i forhold til virksomhederne, kan Danmark med fordel søge indflydelse på revisionen af disse guidelines, herunder forbedring af miljøbestemmelserne.

Alle disse mellemstatslige retningslinier fastlægger det internationale samfunds forventninger til acceptabel virksomhedsadfærd. Selvom de ikke har nogen umiddelbar retskraft, er der blevet argumenteret for at de på længere sigt vil udvikle sig til international sædvaneret. Således vil det kunne forventes at disse retningslinier på et senere tidspunkt blandt andet vil kunne medvirke til at virksomheder der ser gennem fingre med dårlige miljø- og arbejdsmiljøforhold, "de brådne kar", vil blive presset til at forbedre deres miljøforhold. De mellemstatslige retningslinier har den fordel at hvor bindende reguleringer ofte vil tage utroligt lang tid at forhandle på plads og resultere i 'den laveste fællesnævner', så er ikke-bindende ordninger langt lettere at vedtage og vil kunne gå langt videre.

På trods af enorme ressourcer investeret i at udvikle sådanne ikke-bindende internationale retningslinier, er det dog tvivlsomt om de på nuværende tidspunkt har nogen væsentlig effekt på virksomheders miljøadfærd. Formodentlig kender de fleste virksomheder slet ikke til deres eksistens²⁸. Effekten af sådanne regler består i bedste fald i at de udtrykker det internationale samfunds forestillinger om acceptabel virksomhedsadfærd og derved udgør pejlemærker for hvilken retning mere bindende regler på nationalt og internationalt plan vil tage fremover.

²⁶ Oprindeligt indeholdt Agenda 21 et helt kapitel direkte omhandlende transnationale selskaber. Dette kapital blev dog taget af dagsordenen - efter nogens mening pga pres fra magtfulde industrigrupper.

²⁷ Idag dækker disse guidelines kun OECD lande (29 lande). OECD er hjemsted for 90% af al udgående fremmede direkte investeringer og 65% af indgående fremmede direkte investeringer. Det er sandsynligt at OECD Guidelines ved en fremtidig revision også får gyldighed i ikke-OECD lande.

²⁸ Hvorvidt reglerne observeres og implementeres af virksomhederne afhænger efter manges mening af hvordan de er forhandlede. Hvis reglerne er vedtaget med deltagelse af store erhvervsorganisationer og fagforeninger øges sandsynligheden for succesfuld implementering. Tillid opbygget i forhandlingsfasen er ligeså afgørende for implementeringen som de formelle reglers formulering.

Miljøstyringssystemer bliver i stigende grad benyttet af virksomheder. Et middel til at tilskynde til virksomheders selvregulering kunne være at Danmark understøttede udviklingen af standarder for international miljøstyring, således at f.eks datterselskaber også blev en del af disse standarders genstandsfelt. I den seneste revision kræver EMAS rapportering fra datterselskaber. Andre styringsmidler som brancheaftaler, ISO 14000 o. lign. kunne også fremmes internationalt.

b. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med eksport af varer og tjensteydelser

Ligesom i ovenstående afsnit vil udviklingen af “code of conducts”, samt udviklingen og udbredelsen af miljøstyringssystemer være med til at mindske miljøbelastningen i forbindelse med eksport af varer.

c. Miljøbeskyttende tiltag i forbindelse med outsourcing

Jævnfør afsnittet omhandlende frivillige nationale tiltag i forbindelse med outsourcing (kap VII, afsnit c) bør der tages initiativer til at udvikle mærkningsordninger igennem EU, WTO, FN (som det sker i garveribranchen) eller andre mellemstatslige organisationer. Arbejdsgruppen er af den opfattelse at udviklingen af mærkningsordningerne bør styrkes internationalt, da dette er en af de få mulige metoder til at mindske miljøbelastningen fra produkter der forbruges i Danmark, men produceres for danske virksomheder i udviklingslande og Østeuropa. På grund af eventuelle problemer i forbindelse med dansk enegang vil det være logisk at forsøge at få mærknings ordninger gennemført gennem internationale organer som EU, WTO, eller FN.

VIII. Oversigt over rapportens konklusioner

			Eksport af kapital (a)	Eksport af varer og tjensteydelser (b)	Outsourcing (c)
Potentielle miljøkonsekvenser			Industrial flight Dobbelstandarder Overførsel af renere teknologi og knowhow	Eksport af affald Eksport af gammelt produktionsudstyr Eksport af varer der er skadelige i modtagerlandet	Outsourcing af forureningstung produktion
Vurdering af faktiske konsekvenser og behov for tiltag			Industrial flight: Et margi-nalt problem Problemer med dobbeltstandarder og manglende miljøstyring af datterselskaber. Behov for miljøstyring af datterselskaber. Stort potentiale for overførsel af miljø knowhow og teknologi	Finder sted i enkelt tilfælde, men der er ikke noget generelt problem	Anekdoter om at miljø-betinget outsourcing finder sted, men er formentlig ikke noget generelt problem Problematiske produkter fra en række forureningstunge industrier i stigende grad er blevet produceret i udviklingslande og Østeuropa
Vurdering af mulige danske initiativer	Nationale	Bindende	Svært og ikke tilrådeligt. Dog evt. mulighed for grønne regnskaber som omfatter udenlandske datterselskaber	Selektive eksportforbud ikke muligt, men forbud mod produktion (og derved stop for eksport) muligt	Ikke muligt
		Frivillige	Opfordre til at Industrialiseringsfonde og PS Program tilskynder til teknologi-samarbejde, miljøcertificering og EIA Støtte til udviklingen af "code of conducts" i et samarbejde mellem industri, myndigheder og ngo'er	Aktiv brug af danske bi-standsmidler. Støtte til udvikling af "code of conducts"	Mærkningsordninger for specielle miljøbelastede sektorer. Støtte (DANCED og PS) miljøforbedringer hos udenlandske underleverandører. Støtte til virksomheder der ønsker screening af underleverandører Offentlig grøn indkøbspolitik
	Internationale	Bindende	Internationale aftaler nødvendige gennem bla. WTO, EU. Arbejde for at inkludere miljømæssige mindstegarantier i kommende WTO-runde om investeringer Støtte udformning af retlig bindende kodeks og overvågningsplatform i EU	Arbejde for udvidelse og forbedring af PIC-konventionen. Evt. arbejde for fælles regler ved udførsel af brugte produktionsanlæg	Inddrage miljøhensyn i det internationale standardiseringsarbejde. Åbne standardiseringsarbejdet for ngo'er
		Frivillige	Arbejde for udvikling af internationale retningslinier for transnationale selskaber, brancheaftaler, miljøstyringssystemer o. lign.	Arbejde for udvikling af international "code of conducts", brancheaftaler o. lign.	Initiere udvikling af mærkningsordninger igennem EU, WTO, FN o.lign. organisationer

Kilder

Børsen (1998): Guldnummeret. Børsen.

DANIDA, DANCED (1998): "Miljøbistand til udviklingslandene". Årsberetning 1998.

Eriksen og Hansen (1999): "Environmental Aspects of Danish Direct Investment in Developing Countries". CPH: CBS/UNCTAD.

Gladwin (1987): "The Bhopal Catastrophe". Multinational Corporations, Environment and the Third World, ed by C. Persson. Duke University Press, 1997.

Hansen, M.W. (1998): "Transnational corporations in sustainable development". CPH: CBS.

Miljø og Energiministeriet (1997): "Miljø og Energiministeriets redegørelse for fremtidige initiativer på kemikalieområdet". Miljø og Energiministeriet.

Nielsen, J. (1996): "Når farligt arbejde flytter". CASA.

Novo Nordisk (1994): Miljørapport. Novo Nordisk.

Novo Nordisk (1997): Miljørapport. Novo Nordisk.

Porter, M.E. and Claas van der Linde (1995): "Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship". Journal of Economic Perspectives, Fall 1995, vol.9, no 24.

Rugman, A.M. and Verbeke (1997): "A corporate strategy framework for the analysis of trade and the environment". Paper presented to AAM Conference, Autumn 1997.

Udenrigsministeriet (1996): "Evaluation report, Environment and Development" Vol 1, Synthesis Report

UNCTAD (1993): "Environmental Management in Transnational Corporations". United Nations Conference on Trade and Development, N.Y: United Nations.

Bilag 1: Projektbeskrivelse

14. april 1998

Jnr. 96.213-002/sg

Projektbeskrivelse:

Eksport af teknologi; - om etik og ansvar

Projektbeskrivelsen udgør det grundlag, hvorpå Teknologirådets bestyrelse vedtog at igangsætte projektet på sit møde d. 8 juni 1998.

Undervejs i projektføreløbet kan der ske mindre justeringer i forhold til projektbeskrivelsen.

Projektleder: Søren Gram, Teknologirådets sekretariat.

Projektets baggrund

Projektet handler om eksport af "farlig teknologi" fra Danmark til lande, hvor disse kan udgøre en uacceptabel miljø- eller sundhedsrisiko. *Farlig* teknologi defineres i denne sammenhæng bredt, *enten* som produkter/produktionsanlæg/processer der ikke må benyttes i Danmark i henhold til fx miljøloven eller arbejdsmiljøloven, *eller* som teknologier hvis forsvarlige brug forudsætter et sikkerheds- og informationsniveau på højde med det danske.

Projektet fokuserer på etiske retningslinier og ansvarsplacering i forbindelse med eksport af farlig teknologi, hvadenten den pågældende virksomhed er privat eller offentlig. Omdrejningspunktet er *salg* af teknologier, - projektet handler således ikke om ulandsbistand.

I sammenligning med mange ulande og østeuropæiske lande fremstår Danmark som et gennemstruktureret og organiseret højteknologisk samfund. Selv i forhold til visse andre EU-lande har Danmark relativt høje miljøstandarder. Teknologier, der uden større risiko kan anvendes herhjemme, kan således udgøre en uacceptabel sikkerhedsrisiko, når de anvendes i lande med helt andre former for organisering, uddannelse, kulturel baggrund eller teknologisk stade. Fx vil man ofte finde lavere standarder for miljø og arbejdsmiljø i mange ulande, ligesom man vil finde svagere myndighedskontrol og lavere uddannelsesniveau blandt ansatte.

Der findes i dag ingen samlede retningslinier eller regelsæt for danske leverandører af teknologi til lande udenfor EU. Danske myndigheder praktiserer vidt forskellige procedurer, eller slet ingen, i forbindelse med eksport af fx kemikalier og medicin, produktionsanlæg, atomteknologi, gensplejsede organismer, affald, fødevarer etc.

Mediesagerne omkring Cheminova, Sojakagefabrikken, Hellesens Batterifabrik, Proms Kemiske m.fl. har illustreret hvordan fraværet af regler for eksport af teknologi kan få alvorlige konsekvenser for brugere og miljø i de pågældende modtagerlande. Samtidig kan det frygtes, at den hastigt stigende teknologiudvikling vil medføre en voksende eksport af udrangerede teknologier.

I den restriktive ende af regel-spektret har vi affald og samlede produktionsanlæg. For affald gælder det, at Basel Konventionen (ratificeret af Danmark og gældende fra d. 1. januar 1998) forbyder eksport af farligt affald (bortset fra atomaffald) fra OECD lande til ikke-OECD lande.

Vedrørende samlede produktionsanlæg gælder, at disse ifølge en bekendtgørelse skal vurderes i tilfælde af eksport. Imidlertid gælder godkendelsesproceduren kun for visse kategorier af anlæg og ikke for dele af anlæg eller maskiner til anlæg. Ej heller vurderes *arbejdsmiljøproblemer* i forbindelse med eksport af produktionsanlæg.

En rapport udarbejdet på CASA¹ påpeger, at der foregår flytning af farligt arbejde fra Danmark med alvorlige arbejdsmiljøproblemer til følge. Rapporten viser endvidere at flytningen i sig selv øger risikoen ved farligt arbejde.

I den ende af regel-spektret hvor regler er helt fraværende, har vi bl.a. kemikalier og gensplejsede fødevarer. Her er det op til de danske eksportører selv at overholde eventuelle regler i modtagerlandet. Der er i Danmark ingen restriktioner i forbindelse med tilvirkning og eksport af produkter, der ikke må anvendes herhjemme. For eksempel blev tjærestoffet creosot tidligere anvendt til at smøre på jernbanesveller. Det er nu forbudt at bruge i Danmark, men vi producerer det fortsat og eksporterer det.

Mange øst- og ulande har ingen eller svage regler med hensyn til import af farlige produkter. Visse lande benytter sig af en procedure, hvor de ikke tillader import af produkter, der ikke er tilladt i eksportlandet selv. Dette regulerings princip kan imidlertid være utilstrækkeligt, idet forholdene kan være meget anderledes i modtagerlandet. Fødevarerministeriets godkendelse af gensplejset majs er et eksempel herpå. Godkendelsesproceduren er baseret på *danske* økosystemers karakteristika, men risikoen for at gensplejset majs spredes til naturen kan være langt større i lande, hvor det pågældende produkt er naturligt hjemmehørende.

Status på kemikalieområdet er, at Miljøstyrelsen deltager i et FN-udvalg, Prior Informed Consent (PIC), der i marts 1998 er kommet med et udspil til en konvention vedrørende en begrænset gruppe af kemikalier. Konventionen kan træde i kraft og vil være juridisk bindende, når mindst 50 lande har tiltrådt den. Konventionen indeholder krav om accept hos modtagerlandets myndigheder i tilfælde af eksport af visse udvalgte stoffer. Hvordan *brugerne* af de pågældende teknologier kan sikres en effektiv vejledning og beskyttelse er ikke indeholdt i konventionen.

Producentansvar er meget svagt vægtet i Danmark sammenlignet med visse andre EU-lande og USA. Et studie foretaget på Handelshøjskolen i København undersøgte 150 danske virksomheder med datterselskaber i udlandet. Kun mellem 12 og 15 procent af virksomhederne havde som erklæret målsætning at leve op til samme miljøstandarder som i Danmark². Fraværet af infrastruktur og nødvendig organisation i sådanne lande vanskeliggør desuden implementering af en sådan målsætning.

De manglende ensartede officielle danske retningslinier har medført en række spredte initiativer og har fået en del virksomheder til hver især at forsøge at udvikle egne etiske forretningsgange. Fx forhandler ØK i øjeblikket med miljøstyrelsen vedrørende en uddannelsesindsats overfor thailandske bønder, der benytter sprøjtemidler til landbrugsformål leveret af ØK. Novo Nordisk er en af de virksomheder der arbejder med etiske retningslinier og ifølge koncerndirektør, Mads Øvlisen, er virksomheden ikke blind overfor den reklameværdi, der er indeholdt i et etisk image. Initiativerne bakkes imidlertid ikke op af Dansk Industri, der ikke mener at virksomhederne behøver ændre deres nuværende adfærd, når de gør forretninger i fx ulande.

Projektets idè

En række teknologier og processer kan udgøre en uacceptabel sundheds- eller miljørisiko når de eksporteres til lande med relativ lav standard indenfor områder som sikkerhed, uddannelse og organisation. Er det et udbredt fænomen? Hvilke brancher drejer det sig om? Hvad kan der gøres ved det?

Projektet skal dels søge at afdække problemets omfang og dels vurdere behovet for etiske såvel som ansvarsmæssige principper i forbindelse med eksport. Lovgivning på området kan være særdeles kompliceret og det forventes ikke, at arbejdsgruppen leverer et færdigt lovkompleks, men det er gruppens opgave at undersøge *mulighederne* for at lovgive på området, når internationale bestemmelser i WTO mv. respekteres.

Projektet skal tilstræbe at redegøre for

- * hvilke teknologier der kan udgøre en potentiel risiko ved eksport samt hvilke risici de kan give anledning til;
- * karakteristik af brancher der i særlig grad eksporterer farlige teknologier;
- * omfanget af eksporten og dennes betydning for afsender og modtagerlande;
- * særlige karakteristika ved de aktuelle importlande;
- * behov og muligheder for indførelse af regulering, styringsmekanismer og ansvarsplacering.

Projektet udføres af en tværfaglig arbejdsgruppe, der repræsenterer ekspertise vedrørende (i) østlande og ulande, (ii) disse landes problemer med at håndtere vestlig teknologi, (iii) Danmarks eksporterhverv, (iv) jura og international miljøret, (v) miljø- og sundhedsrisici.

Arbejdsgruppen bør især overveje hvilke forpligtigelser man med rimelighed kan påføre virksomheder, der eksporterer teknologier, der er *potentielt farlige* og hvor der er sandsynlighed for at disse vil blive håndteret på en ikke tilfredsstillende måde. Information, uddannelse og ansvar bør overvejes som centrale elementer i gruppens anbefalinger. Der bør i forbindelse med forpligtigelsen skelnes mellem forskellige led i eksportkæden: produktion, distribution, modtagelse og anvendelse.

Undervejs i forløbet gives interessenter mulighed for at kommentere og diskutere arbejdsgruppens arbejde. Folketinget er projektets primære målgruppe og projektets resultater præsenteres på en afsluttende konference.

Formål

Projektet er i sit udgangspunkt bredt og spænder over teknologi der eksporteres og som enten ved anvendelse, ved udslip eller ved affaldshåndtering kan give anledning til alvorlige miljø-, sundheds- eller arbejdsmiljøproblemer.

Formålet med projektet er

- * at skabe overblik over problemet med potentielt farlige teknologier der kan medføre uacceptable risici, når de anvendes under andre samfundsformer;
- * at foretage en vurdering af behov for regulering og egnede procedurer;
- * om muligt at opstille forslag til etiske retningslinier og principper verørende ansvarsforhold;
- * at udpege væsentlige problemstillinger og opgaver, der bør undersøges som et selvstændigt projekt.

Målgrupper, formidling og effekt

Folketinget er projektets primære aftager, og projektet er karakteristisk derved at resultaterne kan få relevans for flere af Folketingets udvalg herunder Miljø- og planlægningsudvalget, Udenrigsudvalget, Udvalget for fødevarer, landbrug og fiskeri, Erhvervsudvalget.

Andre målgrupper for projektet er dels virksomheder og brancher, der forsøger at udforme eksport-etiske retningslinier, og dels ulands- og miljøorganisationer der er engageret på området.

Arbejdsgruppens udredning og anbefalinger udgives i rapportform og præsenteres på en afsluttende konference, hvor politikere, erhverv, presse og andre interesserede inviteres. Konferencens form vil afhænge af karakteren af arbejdsgruppens resultater. Derudover formidles projektets resultater i en "Rådet til Tinget" og de relevante folketingsudvalg tilbydes informationsmøder.

Projektets effekt forventes at kunne aflæses i form af en øget debat om eksport-etik. Pressedækningen vil helt afhænge af, hvor meget nyt projektet formår at bringe frem. Desuden forventes resultaterne at bidrage til at kvalificere det politiske beslutningsgrundlag i forhold til regulering og lovgivning på området.

Midtvejs i projektføreløbet overvejes om projektet er velegnet til debatmateriale fx i forhold til unge. I givet fald anmodes Teknologirådets bestyrelse om at afsætte midler hertil.

Fremgangsmåde

Projektet udføres af en arbejdsgruppe. Gruppen bør sammensættes af uafhængige sagkyndige personer, der tilsammen repræsenterer den væsentligste viden på området. Gruppens arbejde ledes af en formand.

Arbejdsgruppen indsamler og bearbejder eksisterende viden på området. Hvor arbejdsgruppen måtte skønne at have behov for yderligere ekspertise kan den tilknytte nye medlemmer til gruppen eller indhente input udefra.

På felter hvor de nødvendige oplysninger ikke eksisterer, kan arbejdsgruppen igangsætte mindre undersøgelser for at tilvejebringe den ønskede viden. Arbejdsgruppen kan inddrage eksterne personer til at foretage disse undersøgelser. Det er dog fortsat arbejdsgruppen, der har ansvar for den samlede udredning.

Undersøgelserne kan have form af casestudier hvor fx en bestemt branches eksport af potentielt farlige teknologier studeres, eller en case hvor det undersøges hvilke typer af problemer en given eksport af farlig teknologi har givet anledning til eller hvor effekten af forskellige forholdsregler undersøges (uddannelse, samarbejde mellem modtager og afsender etc.).

Arbejdsgruppen kan selv afgrænse emnet i forhold til områder, der bør behandles senere i et selvstændigt projekt.

Der afholdes et midtvejsseminar, hvor arbejdsgruppen præsenterer sine foreløbige resultater og anbefalinger. Der indkaldes en bred gruppe af personer, der forventes at kunne bidrage til og kritisere gruppens arbejde. Personerne bør omfatte eksperter, og interessenter fra større virksomheder og brancheorganisationer, ulands- og miljøorganisationer m.fl.

Efter midtvejsseminaret færdiggør arbejdsgruppen projektet, der afsluttes med en konference, hvor arbejdsgruppen fremlægger sin udredning og sine anbefalinger overfor projektets målgrupper, presse og andre interesserede.

Projektorganisation

Arbejdsgruppen af sagkyndige består af 6-8 personer. Gruppen har det fulde ansvar for at analysere emnet og give status på området. Gruppen har ligeledes frie hænder til at foreslå anbefalinger. Søren Gram deltager som Teknologirådets projektleder.

Følgende inviteres til at deltage

- (i) personer med indblik i andre kulturer og andre organisationsformer;
- (ii) personer med erfaring i de problemer der er forbundet med at anvende vestlig teknologi i ikke-vestlige lande;
- (iii) personer med kendskab til Danmarks eksporterhverv;
- (iv) personer med ekspertise i internationale miljøregler og jura;
- (v) personer med kendskab til sundheds-, miljø- og arbejdsmiljørisici;
- (vi) personer fra erhverv med problemerne inde på livet.

Opfølgning

Emnets europæiske dimension illustreres dels af det forhold, at virksomheder kan flytte produktionen til lande, der har mindre snærende restriktioner, og dels af det faktum, at konkurrerende europæiske virksomheder står parat til at overtage eksporten, hvis nogen trækker sig af fx etiske årsager. Det kan således blive aktuelt at emnet behandles i europæisk sammenhæng via EPTA; European Parliamentary Technology Assessment Network. Herværende projekt kan derfor danne udgangspunkt for et sådant samarbejde hvilket fx kunne være et tilsvarende projekt på EU plan.

Bilag 2: Miljø- og arbejdsmiljøproblemer ved produktionsudflytning og produktion til det danske marked i 3. lande

Udført af Jesper Nielsen, SID International.

Formål

Formålet med dette afsnit er at præsentere eksisterende viden om miljø- og arbejdsmiljøforhold ved produktion, der er flyttet til tredielande eller producerer til det danske marked i disse lande. Det er desuden formålet at skabe grundlag for at pege på hvilke brancher, der især rummer eksempler på udflytning, hvilket omfang problemerne har og hvilke forholdsregler der kan modvirke dem.

En række danske såvel som internationale firmaer er i dag opmærksomme på problemerne og ønsker at gardere sig mod at blive "hængt ud" offentligt for overtrædelse af lovgivning eller almindelige etiske retningslinjer når de producerer eller benytter underleverandører i 3. lande. Derfor vedtager stadig flere virksomheder og institutioner politikker og retningslinjer på dette område.

Hvordan virker disse retningslinjer og politikker i praksis. Kan de få væsentlig betydning for andre end de i forvejen bedste firmaer? Skal der lovgivning til for at fange resten? Besvarelse af disse spørgsmål forsøges også indkredset i dette afsnit.

Det er væsentligt at understrege at denne del af rapporten var det første der blev udført af arbejdsgruppen. Formålet var at danne sig et overblik over problemstillingen. En central del af metoden bestod som beskrevet i det følgende af interviews med en række udvalgte personer. Dette afsnit videregiver derfor i høj grad disse personers holdninger og erfaringer. De er ikke nødvendigvis samstemmende eller udtryk for arbejdsgruppens holdning. Men de er medtaget for at give et billede af forskellige opfattelser af problemet.

Metode

For at kortlægge problemstillingen er der arbejdet med tre metoder

- ! Vurdering af statistiske oplysninger om dansk import og eksport af en række varekategorier for at indkredse hvilke brancher, der har flyttet en væsentlig del af produktionen til udlandet.

- ! Telefoninterview af personer med kendskab til miljø- og arbejdsmiljøforhold i produktionsvirksomheder i 3.-lande, der enten er helt eller delvis danskejede eller væsentlige underleverandører til danske virksomheder.

- ! Gennemgang af aktuel litteratur om emnet fra Danmark og Norge.

Statistiske oplysninger

En screening af udviklingen fra 1981 - 85 i import og eksport indenfor udvalgte varekategorier, opgjort af Danmarks Statistik, har ikke givet brugbare resultater, der kan pege på hvilke brancher der særligt bør fokuseres på. Der er mulighed for at skaffe mere detaljerede branchevurderinger fra Danmarks Statistik (samtale med Ingrid Larsen, DS), men arbejdsgruppens vurdering er, at det falder udenfor denne udrednings rammer.

Telefoninterviews

Udvælgelsen af interviewpersoner er sket ud fra arbejdsgruppens viden om personer med konkret kendskab til danske virksomheder, der har udlagt produktion til 3. lande, og specifikt til de miljø- og arbejdsmiljøforhold, der er forbundet hermed. Der er valgt både interviewpersoner fra rådgiverside og fra fagbevægelsesside. Den benyttede spørgeguide kan ses i bilag 3.

De interviewede har udtalt sig personligt - ikke på virksomhedens/institutionens/-organisationens vegne. Der er foretaget telefoninterview med flg. personer:

Birthe Foster (BF), Pure Production. Har arbejdet som rådgivende konsulent særligt indenfor tekstil og beklædningsindustrien.

John Kryger (JK), Konsulent i DTI-International. Har arbejdet som konsulent for firmaer i udlandet specielt med henblik på vurdering af underleverandører indenfor en række forskellige brancher.

Tage Kristensen (TK), SiD; tidligere miljøsekretær i Tekstil og Beklædnings-arbejderforbundet; har deltaget i en studidelegation til beklædningsvirksomheder i Polen og Portugal.

Anders Bjørnshave (AB); miljøkonsulent hos IFU, IØ og IFV - de tre danske investeringsfonde, der hjælper danske virksomheder til at etablere sig og finde samarbejdspartnere i u-lande, vækstøkonomier samt øst- og centraleuropæiske lande.

Helle Bank Jørgensen (HBJ); ansat rådgiver hos firmaet PricewaterhouseCoopers. Arbejder for dette firmaer som konsulent for multi-nationale/internationaliserede selskaber med hensyn til etiske og miljømæssige forhold, vurdering af underleverandører og internationalt beredskab.

Gunde Odgaard (GO) BAT-kartellet (består af fagforbund indenfor byggeri og træindustri); GO har kendskab til dansk træ- og møbelindustri, herunder udflytning af dele af produktionen til lande i Central- og Østeuropa.

De interviewede angiver at have kendskab til følgende brancher:

Beklædning, tekstil, sko, (TK, BF, HBJ)

Træ- og møbel branchen, (GO, JK, NJL)

Metalforarbejdning, galvanisering, (JK)

Elektronik, (HBJ, JK)

Plast, (JK)

Legetøj, (HBJ, JK)

Medicinalvarer

Kemi iøvrigt, (NJL)

Fødevarer, (JK, HBJ)

Andre brancher/Alle brancher, (JK HBJ, AB)

I det følgende præsenteres resultaterne af disse interviews.

Er der tale om udflytning af produktion fra Danmark?

Der er stor forskel på de forskellige brancher i forhold til, hvorvidt der foregår udflytning af produktion fra Danmark og i hvor høj grad udflytning foregår. Tekstil og beklædning er det klassiske eksempel på udflytning. Der har været tendenser i samme retning indenfor træ- og møbelindustri, men forskellige teknologiske og kvalifikations-mæssige forhold modvirker samme massive udflytning. Ustabilitet i leverancer og kvalitet fra nogle andre lande har kostet "dyre lærepenge" for visse virksomheder i branchen. Den teknologisk mest avancerede del af møbelproduktionen har reduceret lønomkostningerne så meget, at der ikke er nogen væsentlig fordel ved udflytning. (GO).

I nogle brancher, f.eks. jern- og metal, går man over til at producere nærmere ved (eksport)markedet. Det er sjældent at man flytter produktion for det danske marked ud til 3. lande. Mere almindeligt er det, at dansk eksport-produktion flyttes til billigere lande i vækstrområder. Visse varekategorier - f.eks. indenfor fødevarer - har været importvarer i mange år. Her kan der være tale om at flytte produktionssted eller benytte flere nye underleverandører, og det kan rejse nogle af de etiske problemstillinger som nævnes i det introducerende kapitel.

Hvilke form for udflytning?

Alle former for forbindelser er repræsenteret i interviewene:

- ! Datterselskaber
- ! Joint Ventures
- ! Licensproduktion
- ! Underleverandører på langtidskontrakter
- ! Leasing af maskinpark til underleverandør
- ! Underleverandører der hyppigt skiftes ud

Forværring eller forbedring af miljø- og arbejdsmiljøproblemer ved udflytning af produktion?

Et typisk problem i udviklingslande er - som i Indien - en meget hård miljølov, men i praksis fravær af kontrol og håndhævelse. Korrupsion, som f.eks. får myndigheder til at se igennem fingre med miljøproblemer mod betaling, kan også være en del af problemet (BF, JK).

Virksomhedernes adfærd og intentioner er lige forskellige hvadenten der er tale om danske eller udenlandske virksomheder. Men kan populært sagt dele virksomhederne i "de gode, de onde og de virkeligt grusomme"(JK).

I en branche som møbel- og træindustri i Østeuropa er der stort set ingen forskel på om ejerskabet er dansk eller lokalt (GO). Men *det generelle billede er*, at danske ejere medvirker til at forbedre de standarder, der findes lokalt, og at de har en bedre praksis end lokalt ejede virksomheder (JK m.fl.).

Selve flytningen af produktionen til en ny social kontekst kan give miljø- og arbejdsmiljøproblemer. Det kan næsten ikke undgås i sammenligning med et gennemreguleret land som Danmark. Der kan være tale om ringere standarder, ringere viden, dårligere lovgivning og håndhævelse og/eller større social nød. Det er et stort ledelsesansvar at påvirke medarbejdere til at tænke på sikkerhed og miljø i fattigere lande, og ikke alle ledelser påtager sig dette ansvar (BF, HBJ, AB).

Mange virksomheder, med helt eller delvist *dansk ejerskab*, er parat til løse de nye miljø- og arbejdsmiljøproblemer ved udflytning. Mange virksomheder er imidlertid helt passive når det drejer sig om forholdene hos *underleverandør-virksomheder*. At anbringe en ordre kan sammenlignes med at købe ind i et supermarked. Man kan ikke se, hvad der er gået forud, og vil måske også helst være fri for at vide det, men vælger efter pris i forhold til kvalitet uden at stille krav til forholdene i øvrigt.

Der er en tendens til, at denne ansvarsfrihed ikke er holdbar og at de mest fremsynede virksomheder seriøst beskæftiger sig med at kontrollere underleverandørens produktions-forhold (HBJ).

De danske investeringsfonde (IFU, IØ og IFV) forsøger at vurdere problemet ved at gennemføre en to-årig screening-undersøgelse af de virksomheder, fondene selv har investeret i i hhv. Indien og Polen (AB).

Hvilke brancher har væsentlige problemer og hvilke er gode til at løse dem?

Tekstil og beklædningsindustrien er det klassiske eksempel på en branche med store problemer. Men her foregår også en del arbejde med at løse problemerne.

Eksempler på problemernes art:

Tekstilindustrien: kemisk forurening (imprægnering, farvning), støv, støj, vandforurening.

Beklædning: ergonomi, ensidigt gentaget arbejde - i mindre grad støj og støv.

Træ og møbelindustri: kemisk forurening (imprægnering, limning, lakering - herunder sprøjtetlakering), støv, støj, maskinulykker.

Generelle problemer: Underbetaling, børnearbejde og manglende accept af faglig organisering.

Image-følsomme koncerner bruger flere og flere ressourcer på løsning af problemerne fordi de markeds-mæssigt ikke kan tåle at komme i miskredit i de rige lande (HBJ, JK).

Møbelindustri er et eksempel på en branche med erkendte problemer. IKEA er en af de følsomme, multinationale koncerner, der ønsker at skabe globale retningslinjer for at løse problemerne (GO).

Select og Magasin er eksempler på danske virksomheder, der tidligere er løbet ind i problemer (HBJ). Der kan også være problemer indenfor fødevarerindustrien, især med underleverandører (JK).

De danske investeringsfonde (IFU, IØ og IFV) kan først bidrage til at besvare spørgsmålet om ca. to år, når de har gennemført deres undersøgelse af miljø- og arbejds-miljøforhold på virksomheder, de har investeringer i i Polen og Indien (AB).

Ligger danske virksomheders miljø- og arbejdsmiljøforhold over de lovgivningsmæssige krav i værtslandet?

Typisk er miljø- og arbejdsmiljøforholdene på danske virksomheder bedre end hos de gennemsnitlige lokale virksomheder. Der findes dog også eksempler på det modsatte.

Et positivt eksempel er en dansk virksomhed der i Vietnam får produceret imprægnerede moskitonet ved en typisk lønproduktion. Imprægneringen er giftig, men de ansatte har traditionelt ikke benyttet de personlige værnemidler, der var til rådighed. Den danske virksomhed har anmodet Danida om støtte til den vietnamesiske underleverandør for at højne arbejdsmiljøstandarden, og sikre, at imprægneringen kan foregå uden sundheds-farlig kemisk påvirkning af arbejderne (BF).

Findes der eksempler på gode retningslinjer og politikker på området?

Der findes stadig flere eksempler på offentlige etiske, sociale eller miljø- og arbejds-miljømæssige retningslinjer på koncernniveau. Der er efterspørgsel efter rådgivere, der kan bidrage til udarbejdelse af

sådanne Codes of Conduct. Nike, Disney og Statoil er eksempler på udenlandske virksomheder med sådanne retningslinjer.

IKEA er et andet udenlandsk eksempel, hvor fagbevægelsen har presset på for at få de sociale retningslinjer og de faglige rettigheder ind i koncernens politik.

Lego, ECCO, Dansk Stålvalseværk, Novotex er danske eksempler.

I USA er tekstil og skobranchen i færd med at udarbejde en fælles code of conduct.

Der findes også brancheaftaler mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. (Tekstil og beklædningsbranchens Magna Charta et et eksempel).

Miljøledelsessystemer (ISO 14000, EMAS, BS7750) er i sig selv gode retningslinjer - selv om de evt. ikke fører til certificering.

De danske investeringsfonde (IFU, IØ og IFV²⁹) vedtog i 1996 en miljøpolitik, der gælder for alle projektselskaber, og som bygger på at virksomheder med deltagelse af de danske investeringsfonde, skal rapportere deres overholdelse af national miljø- og arbejdsmiljølovgivning (ufravigeligt krav) samt Verdensbankens miljøretningslinjer og afvigelser fra dansk lovgivning i en "bedste skøn erklæring". Dette er resultat af en miljøpolitik, der har været gældende siden august 1996 (AB).

Man må skelne mellem retningslinjer på miljøområdet, hvor fondene selv f.eks. har en miljøpolitik, og etiske hhv. sociale retningslinjer (Codes of conduct). De sociale forhold kan omfatte mindstelønsbestemmelser, børnearbejde, slavearbejde, mens etiske retningslinjer går langt videre til at vurdere anerkendelsen af faglige rettigheder og produkternes livscyklus og etiske konsekvenser i samfundet.

Det var tidligere de danske investeringsfondenes (IFU, IØ og IFV) vurdering, at man måtte begrænse sig til forhold som miljø og arbejdsmiljø (AB). Dog er der d. 5. november 1998 (efter interviewet) vedtaget en Code of Conduct, der omfatter overholdelse af FN's menneskeretsdeklarationer og ILO's konventioner om faglig organisationsfrihed, ret til kollektiv forhandling, ligestilling af mænd og kvinder, mod tvangsarbejde, mod dis-krimination og mod børnearbejde.

Hvordan fungerer etiske retningslinjer i praksis?

Det etiske retningslinier fungerer i praksis lige så forskelligt som virksomhederne tager dem. Hvis ikke virksomhedernes ledelser tager retningslinierne dybt seriøst, hjælper det ikke ret meget. De virksomheder, der tager retningslinierne seriøst er typisk velfungerende med intern kontrol, rapportering og forholdsregler ved brud på retningslinjerne (BF, JK).

²⁹

De danske investeringsfonde (IØ, IFU, IVF) hjælper danske virksomheder med at placere investeringer, herunder produktive investeringer, i tredielande, og med at finde lokale samarbejdspartnere til joint ventures eller underleverandører.

Et eksempel er ICC Bussiness Charter, som mange virksomheder skriver under på uden konsekvenser. I en kemi-koncern kritiserede ledelsen andre for blot at skrive under uden at det fik konsekvenser. Det viste sig at firmaet selv havde underskrevet uden at de pågældende ledere havde kendskab til det (JK).

Kendskab til ekstern kontrol og den praktiske betydning heraf

Når der indgås internationale aftaler mellem arbejdsmarkedsparterne, som i IKEA eksemplet, er det fagbevægelsens hensigt at give fagforeningerne i de forskellige lande et redskab at arbejde videre med i en form for intern/ekstern kontrol og håndhævelse. Hvis arbejderne og den lokale faglige organisation ikke ønsker at gøre brug af redskabet, er der ikke meget man kan gøre (GO).

Udover dette nævnes især ISO 14000 (eller miljøcertificering generelt) som velfungerende model eller metode med indlagt ekstern kontrol (JK, BF, HBJ).

Der er tale om tre former for mulig ekstern kontrol efter ISO 14000 standarden

- a) egenkontrol,
- b) revision eller verifikation som foretages af et konsulentfirma,
- c) kundekontrol (JK).

Desuden rummer standarden en forpligtelse til offentliggørelse af miljøregnskab (BF).

Faktisk kan "kunden", forstået som det ordregivende selskab, med dette styringsredskab få adgang til at kontrollere produktionsforholdene, og det giver køber en større magt i forhold til underleverandører i 3.lande. Bruges dette rigtigt kan et forbrugerpres i Danmark medføre forbedringer i produktionen i 3. lande (BF, JK).

Men der er også huller i ISO 14000 systemet - der er ikke en ensartet praksis m.h.t. kontrol før der udstedes et certifikat. I nogle lande er det rent papirarbejde uden kontrol på stedet, men naturligvis på betingelse af betaling.

De danske investeringsfonde udøver ikke kontrol af projektselskaberne, men kan som tidligere nævnt vedtage at igangsætte en uafhængig miljøanalyse om fornødent baseret på retningslinjer fra Verdensbanken (Miljøpåvirkningsanalyse, EIA) (AB).

Hvordan kan danske virksomheder hjælpes til bedre praksis i 3.lande?

Danidas Private Sector midler er gode, fordi de ikke tvinger virksomheden ind i Joint Ventures, men kan bidrage uanset ejerform (BF).

Bedre indsigt og motivation hos danske forbrugere ville være en stor fordel for mulighederne for påvirkning af virksomhederne - det ville gøre miljø, arbejdsmiljø, sociale og etiske forhold til et konkurrenceparameter. I dag er der meget få forbrugere, der f.eks. kender til de ødelæggende konsekvenser af konventionel bomuldsdyrkning. En måde at informere forbrugerne kunne være en

produktmærkning, der fortæller, at produktions-, miljø-, og arbejdsmiljøforhold er kontrolleret og lever op til en nærmere fastsat standard (BF, HBJ).

DTI og konsulentfirmaer arbejder med at hjælpe danske virksomheder med kontrol af underleverandører. (En gennemgang af en virksomhed tager omkring en uge). Ambassaderne hjælper med gennemgang af gældende love og om den virksomhed, man ønsker at handle med, overholder disse. Et samarbejde mellem ambassaden og konsulenterne kunne spare noget arbejde og virksomhederne for nogle udgifter (JK). Her kunne Danida/Danced også bistå. En udvidelse ud over de 20 prioriterede lande ville være en fordel.

Bortfald af EUs kvoter og toldbarrierer overfor 3. lande ville gøre priskonkurrencen mere retfærdig og mindske det pris-tryk, der har meget negativ indflydelse på arbejdsmiljø og miljø (BF).

Behov for nye internationale eller nationale regler/lovgivning?

WTO har sat et arbejde i gang med røde/grønne mærker. Miljø- og arbejdsmiljømærkning, der garanterer mod børnearbejde, tvangsarbejde osv. vil være et fremskridt.

Der findes så mange og så dækkende konventioner, bl.a. fra ILO, at det ikke er her, man skal sætte ind. Det drejer sig om overholdelse af dem - om ratificering - kontrol - håndhævelse (JK). Reglerne kan altid gøres bedre, men det største behov er at de overholdes (AB).

Presset bør komme fra "os selv" - forbrugere, virksomheder og myndigheder i DK/industrialiserede lande - gennem strengere krav til bistandsprojekter og underleve-randøraftaler (JK, HBJ, BF).

Andre initiativer som kan indgå

Rådgivning af internationaliserede virksomheder på det etiske/miljømæssige område (vurdering af underleverandører, opstilling af etiske krav i kontrakter, internationale retningslinjer osv.) er en niche i vækst. Samarbejde mellem danske virksomheder kunne være en vej frem f.eks. til fælles godkendelse/kontrol af bestemte underleverandører og til bedre retningslinjer og praksis i værtslandet.

Forbrugsmønsteret med mærkevarer og livsstilsprodukter gør virksomhederne mere sårbare overfor dårlig omtale - i samarbejde med pressen giver det forbrugerne og miljø/forbrugerorganisationerne en magt de ikke havde før. Multinationale selskaber er tvunget til at have et beredskab til at opfange og lede deres egen praksis i alle de lande, hvor de opererer. Det bør kunne få positive konsekvenser, hvis det gribes rigtigt an (HBJ).

Hidtil har det ofte drejet sig om følelser mere end facts. Det er ikke i sig selv vigtigt om leverandøren af bestemte pesticider er dansk eller af en anden nationalitet, men hvad der kan gøres for at fremstille varerne mere bæredygtigt. Et eksempel er, at varerne ikke deklareres for transporten - men faktisk burde produktionsstedet anbringes så tæt som muligt ved råvaren eller markedet. Ikke et helt tredje sted blot fordi det er billigt.

De lande, der tiltrækker investeringer ved at få produceret billigt (lav løn, svage miljø-krav), kan komme til at overse behovet for videreudvikling baseret på højere kvalifikationer. Portugal er nævnt som et eksempel på dette, og det kan gentage sig i mange nyere vækstlande.

Brancher der er specielt belastede

De identificerede problemstillinger går på tværs af brancher, men arbejdet med at løse dem i tekstil og beklædning samt træ- og møbelindustrien kan have generel betydning for måden at gribe det and på. Mere detaljerede undersøgelser kunne sættes ind i forhold til følgende brancher:

- Møbelindustri (halvfabrikata produceres ofte i udlandet)
- Tævarer (træimprægnering, finér, plader)
- Beklædning og tekstil (mest velkendte eksempel på udflytning)
- Sko/læder (bl.a. garverier)
- Medicinalvarer (import af medicin til detailsalg i vækst)
- Farve-lak og agrokemisk produktion (enkelte cases)
- Legetøj (stor import - ikke udflytning)
- Brugselektronik (stor import - ikke udflytning)
- Metalvarer (bl.a. repræsenterer værfterne en stor udflyttet industri)
- Fødevarer - herunder jordbrug som frugt og bærproduktion.

Litteraturgennemgang

Udflytningens anatomi

I en undersøgelse, foretaget af Handelshøjskolen i København for Dansk Industri, "Danske virksomheders etableringer i udlandet" (Dansk Industri; 1998), gennemhulles endnu engang myten om, at der netto tabes arbejdspladser fra Danmark til udlandet. Tværtimod siger undersøgelsen samstemmende med undersøgelser fra Arbejderbe-vægelsens Erhvervsråd at internationaliseringen skaber flere arbejdspladser her i landet.

Men samtidig viser undersøgelsen, at *en gruppe af større virksomhed flytter produktion og forskning til udlandet samtidig med at de skærer ned i Danmark.*

Undersøgelsen viser også, at det i dag ofte er det kvalificerede arbejde, der forlader Danmark, bl.a. programmør-arbejde og opgaver som indkøb, salg og design indenfor beklædning og tekstil.

Rapporten fra DI beskriver det på følgende måde:

En række virksomheder har i perioden 1990 til 1996 øget beskæftigelsen i udlandet, men mindsket beskæftigelsen i Danmark (...). Disse virksomheder har, sammenlignet med dem, der ekspanderer i såvel ind- som udland, flere ansatte, en højere alder og flere produktionsaktiviteter i udlandet. Der er med andre ord tale om store virksomheder, der som led i en global restrukturering omlægger kerneaktiviteten fra Danmark til udlandet. Beskæftigelsen i udlandet fungerer i dette tilfælde som hel eller delvis substitut for beskæftigelsen i Danmark.

(...)

Det er således sandsynligt, at udflytterne er virksomheder som foretager flytning af produktionen fra Danmark til lokaliteter med bedre produktionsvilkår.

DI-undersøgelse synes derfor at bekræfte, at der sker udflytning af produktionen fra en gruppe af store, veletablerede danske virksomheder. En af rapportens konklusioner er:

De udenlandske datterselskaber er af stadig større betydning for de internationaliserede virksomheder. Stadig mere produktion og forskning foregår i udenlandske datterselskaber.

Rapporten har en meget grov brancheinddeling, og der er ingen antydning af, i hvilke brancher man skal finde "udflytterselskaber".

To andre konklusioner er:

- at danske virksomheder foretrækker at nyetablere sig frem for at opkøbe en eksisterende virksomhed. Dette billede er dog ved at ændre sig, fordi der i stigende omfang finder produktion og forskning sted i udenlandske datterselskaber.
- at knap 9 ud af 10 danske etableringer er helejede. Igen forklares det med, at mindre salgsselskaber dominerer billedet.

Udflytningens årsager

Såvel DI-rapporten som Michael W. Hansens forskning på Handelshøjskolen i København baseret på interview med virksomhedernes ledelser viser, at årsagerne til udflytning først og fremmest er nemmere adgang til vækstmarkederne og sekundært de sammenlagte produktionsomkostninger. Høje miljøkrav i Danmark synes således ikke at spille nogen direkte rolle.

Udflytningens konsekvenser

Michael W. Hansen konkluderer om danske virksomheder, at små og mellemstore virksomheder er mere dominerende i den danske internationalisering end andre landes, og at danske virksomheder er bagud m.h.t. vedtagelse af fælles internationale miljøstyringssystemer og -retningslinjer.

Samtidig peger denne forskning på, at den positive side af de multinationales direkte udenlandske investeringer slet ikke er udforsket, men formentlig er meget væsentlig.

Bortset fra case-studier (bl.a. Nielsen;1996) findes der næsten ingen dansk forskning i konsekvenserne på miljø og arbejdsmiljøområdet af udflytningen. Her har den norske forskning et større empirisk materiale fra bl.a. Vietnam, Indien, Italien og Portugal. Branchemæssigt lægges der vægt på forurening af det ydre miljø. Undersøgelserne drejer sig først og fremmest om garverier og kemisk industri.

Konsekvenser af evt. mangelfuld overførsel af erfaring og viden om sikkerhed, sundhed og miljø ved produktionsflytning, er ganske lidt belyst i forskningen.

Udflytning af vanskelige miljø- og arbejdsmiljøproblemer?

Der er ikke lavet undersøgelser af, om specifikke problemer på miljø- eller arbejdsmiljøside flyttes ud af landet. Men det har bl.a. været diskuteret om forbud eller skrappe udledningskrav overfor bestemte kemiske stoffer medvirker til udflytning. Arbejdsgruppen har bl.a. diskuteret om det kan ligge bag flytning af dybtrykproduktion, lædergarvning, træimpregnering og produktion af frugt og bær. Der er ikke fundet litteratur, der kan belyse denne problemstilling.

Der findes antydninger af viden om udflytning af arbejdsmiljøproblemet ensidigt gen-taget arbejde (EGA).

Af Midtvejsevaluering af EGA-handlingsplanen fremgår det bl.a., at Beklædnings- og tekstilbranchen er *“præget af store reduktioner i antallet af ansatte ved syning bl.a. på grund af udlægning af produktion til udlandet, først og fremmest Østeuropa. Således har Dansk Beklædnings- og Tekstilarbejderforbund fået medlemstallet reduceret med mere end 1/3 over en 10-årig periode, hvilket har ført til nedlæggelse som selvstændigt forbund. To (ud af tre) af de besøgte virksomheder har reduceret det syende personale på denne måde.”* Rapporten peger på, at der er sket en indsats mod EGA i denne branche, men at yderligere forbedringer typisk vil kræve større investeringer.

Til sammenligning er træ- og møbelindustrien i følge evalueringsrapporten stort set ikke gået i gang med at løse EGA-problemerne. Flere af virksomhederne kendte slet ikke handlingsplanen, og hvis der var foregået noget var det uformelt og usystematisk. På en mellemstor møbelvirksomhed var der sket en automatisering. Medarbejdertallet var reduceret væsentligt, men samtidig indført EGA i væsentligt omfang.

Sammenfattende om flytning/udlægning af produktion siger rapporten:

“På 15 virksomheder (ud af 159 interviewede) angives EGA reduceret som følge af enten udlægning af dele af produktionen til underleverandører, eksport af arbejdspladser eller grundet nedgang i nye ordrer og dermed færre beskæftigede. Disse indirekte måder at løse EGA-problematikken på forekommer inden for flere af brancherne, dog tilsyneladende mere hyppigt inden for almen industri end inden for de øvrige. Her hører bl.a. tekstilindustrien til.”

Underleverandører og out-sourcing

I både den norske (Bergstø m.fl.;1998) og danske forskning (Hansen;1998) er der peget på væsentlige problemer hos underleverandører i 3. lande og en voksende opmærksomhed på krav til underleveran-

dørerne. Blandt danske virksomheder foretager alt i alt 17% af de interviewede, internationaliserede virksomheder en eller anden form for miljømæssig kontrol af underleverandørerne.

Der peges på, at den rene priskonkurrence mellem underleverandører til multinationale selskaber ofte har skadelige konsekvenser for miljø og arbejdsmiljø.

Det bekræftes af interviewene, at det er en vigtig problemstilling, og at øgede krav til underleverandørers miljø- og arbejdsmiljøpraksis samt hjælp til screening af underleverandører på dette område, kan være en vigtig hjælp til forbedring af miljø- og arbejdsmiljøforhold.

Opsummering

Der er forskellige situationer i forskellige brancher m.h.t. internationalisering og miljø- og arbejdsmiljøproblemer. Generelt synes de danske virksomheder at hæve standarderne i de områder af tredielande, hvor de placerer sig, mens det ser ud til at forholde sig anderledes når det drejer sig om at stille miljø- og arbejdsmiljøkrav til lokale under-leverandør.

Outsourcing til underleverandører, der ikke kontrolleres for miljø- og arbejdsmiljø-forhold er et område, der får stigende opmærksomhed. Der er allerede en række eksempler på hvad der kan gøres. Konsulentbistand til store internationaliserede virksomheder, der er "image-følsomme" for at miljøvurdere underleverandører er en niche i vækst.

Det har ikke været muligt at udpege én branche, der belyser problemets mange facetter. Beklædning og tekstil er det klassiske udflytningseksempel, hvor man også kan finde eksempler på problemer og forholdsregler overfor problemerne. Tilsvarende kan træ- og møbelindustrien bruges som eksempel og vise, at der gøres noget for at løse problemerne.

Virksomhederne kan groft kategoriseres ud fra deres holdning til nationale og internationale regler og retningslinjer på miljøområdet og andre områder:

1. De gode virksomheder, der hæver standarderne i lokalområdet og forsøger at leve op til samme høje arbejdsmiljø og miljøpraksis uanset hvor i verden de befinder sig.
2. Virksomheder, der ikke engagerer sig i at hæve standarderne, men følger niveauet og gør, hvad de får besked på udefra.
3. De "brådne kar", der kun koncentrerer sig om billigst mulig produktion og ser gennem fingre med dårlige miljø- og arbejdsmiljø-forhold.

Det er væsentligt at lovgivning og retningslinier opfanger alle tre virksomhedskategorier.

Internationaliseringen både omfatter små og store danske virksomheder, der sandsynligvis står overfor forskellige muligheder for at påvirke lokale myndigheder og underleverandører, når de opererer i udlandet. Det er ligeledes vigtigt at lovgivning og retningslinier dækker både små og store virksomheders muligheder.

Bilag 3: Caseanalyse af den danske træ- og møbelindustri engagement i udviklingslande og Østeuropa

Udført af Bjarke Fønnesbech, Teknologirådet.

Kap 1: Formål og metode

Formål

Denne analyse bidrager med et casestudie af den danske træ- og møbelindustri. Det er denne analyses formål:

- At beskrive den generelle udvikling i den danske træ- og møbel-industri, specielt med henblik på at afdække udviklingstendenser i industriens produktionsrelationer til udviklingslande og Østeuropa.
- At redegøre for miljø- og arbejdsmiljøforhold i forbindelse med dansk træ- og møbelindustri handling i udviklingslande og Østeuropa.
- At vurdere mulighederne og barriererne for at forbedre miljø- og arbejdsmiljøforholdene hos de træ- og møbelproducenter der eksportere til Danmark og som er beliggende i udviklingslande og Østeuropa.

Der sigtes ikke mod at afdække eventuelle miljøproblemer i forbindelse med skovhugst, men mod miljø- og arbejdsmiljøforhold i forbindelse med produktionsenheder, såsom træbearbejdningsvirksomheder, møbelvirksomheder og andre virksomheder indenfor træ- og møbelindustrien.

Metode

Der er foretaget 7 virksomhedsinterviews med forskellige typer af træ- og møbelvirksomheder. Virksomhederne benytter sig enten af underleverandører i udviklingslande og Østeuropa, eller deltager selv i produktion i disse lande. Interviewene har til formål at belyse den danske træ- og møbelindustri handling i udlandet, specielt med henblik på at belyse: hvad årsagerne til udflytning af produktion er; hvorvidt der foregår nogen form for eksport af miljøproblemer, i form af at specielt forurenende produktionsprocesser etableres i udlandet eller outsources; samt hvorvidt der sker en påvirkning af underleverandørs miljø- og arbejdsforhold i forbindelse med produktionsprocessen.

Da der er store forskelle i de enkelte delbranchers forretningsstrategier, og derved også i deres handling i og udenfor Danmark, er det med vilje valgt at foretage interviews med et bredt udsnit af forskellige typer af virksomheder indenfor træ- og møbelindustrien. Da det først og fremmest er større træ- og møbelvirksomheder, og virksomheder der producere færdigforarbejdede produkter, der benytter sig af direkte underleverandører i udviklingslande og som deltager i produktioner i udlandet, er der en overvægt af disse virksomheder i undersøgelsen.

To virksomheder har ønsket at optræde anonymt i rapporten.

Interviewede virksomheder:

- Kvik-køkkenet: Dansk producent af køkkenelementer, garderober, bade o. lign, med ca. 230 ansatte. Har tidligere haft produktion i Malaysia. Interviewede: Henrik Engedal, underdirektør.
- Større dansk producent af byggekomponenter. Har udover produktionen i Danmark produktion i Østeuropa. Interviewede: Anlægs- og miljøchefen og udviklingsdirektøren.
- Frits Hansen: Dansk producent af design møbler, med 350 ansatte. Benytter sig i mindre grad af underleverandører fra Østeuropa. Interviewede: Keld Jensen, økonomidirektør.
- Større dansk producent af prisbillige møbler med produktionsenhed i Baltikum. Interviewede: Miljø- og kvalitetschefen og den administrerende direktør.
- Trip-Trap: Dansk møbel- og byggekomponentvirksomhed uden egen "hard ware" produktion, med ca. 140 ansatte. Designer egne produkter og for disse produceret i fortrinsvis Sydøstasien og Østeuropa. Interviewede: Jesper Asmussen, marketing direktør.
- Junckers Industrier. Producent af parketgulve, med ca. 1400 ansatte. Benytter sig blandt andet af importeret råtræ fra Østeuropa og har malaysisk underleverandør af råtræ. Interviewede: Torben Lerbech Jensen, underdirektør og teknisk chef.
- Dalhoff Larsen & Horneman. Stor danskejet international træhandels-virksomhed. Interviewede: Erik Albreksen, leder af skov- og miljøafdelingen.

Interviews med fagfolk, der kender til træ- og møbelindustrien i en international sammenhæng, benyttes til at give et mere neutralt billede af danske virksomheders handling i udlandet. Disse interviews benyttes også til at beskrive typiske miljø- og arbejdsmiljøforhold i udviklingslande og Østeuropa. Ligesom de benyttes i analysen af miljø- og arbejdsmiljøforhold hos danske datterselskaber i udlandet og hos udenlandske underleverandører til de danske virksomheder.

Der er foretaget interviews med følgende personer:

Elof Cristiansen. Pensioneret seniorkonsulent for DTI med mange års international erfaring i træ- og møbelindustrien. Specielt kendskab til Baltikum og Sydøstasien. Har arbejdet for en række private danske træ- og møbelvirksomheder, samt på projekter for DANIDA og DANCED.

Peer Mikkelsen. Projektleder på DANCED støttet projekt omhandlende renere teknologi i den malaysiske træ- og møbelindustri. Specielt kendskab til træ- og møbelindustrien i sydøstasien.

Hans Bo Poulsen. Århus tekniske skole. Lang international erfaring i træ- og møbelindustrien, med arbejde for private danske virksomheder i Sydamerika, Afrika og Sydøst-asien. Har desuden deltaget i en række udviklingsprojekter støttet af den danske stat. Har specielt et godt kendskab til arbejdsmiljøforhold.

Peter Hasle. CASA. Kendskab til arbejdsmiljøforhold i træ- og møbelindustrien i Sydøstasien.

Herudover vil en række oplysninger fremkommet ved telefonsamtale blive benyttet i rapporten.

Beskrivelsen af den danske træ og møbelindustri, dennes udviklingstendenser og miljø- og arbejdsmiljøforhold i denne, er baseret på litteraturstudie.

De sidste 2 års eksemplarer af fagbladene ”Træ & Byg” og ”Danske Møbler”, udgivet af henholdsvis snedkernes fagforening og træets arbejdsgiverforening, er blevet screenet for relevante artikler.

Rapportens opbygning

Kap. 1: Formål og metode

Kap. 2: Dansk træ og møbelindustri:

Kapitlet består af en beskrivelse af den danske træ- og møbelindustri, samt en beskrivelse af de vigtigste delbrancher i træ- og møbelindustrien og deres konkurrenceforhold. De vigtigste udviklingstræk i branchen ridses op, og en opgørelse over importen af møbler til Danmark fordelt på eksportlande præsenteres.

Kap. 3: Miljø- arbejdsmiljøforhold i træ- og møbelindustrien.

Kapitlet gennemgår de væsentligste miljø- og arbejdsmiljøproblemer i træ- og møbelindustrien. Først gennemgås miljø- og arbejdsmiljøforholdene i den danske træ- og møbelindustri. Herefter gennemgås miljø- og arbejdsmiljøproblematikker i træ- og møbelindustrien i udviklingslande og Østeuropa. Der foretages desuden en vurdering af hvilke delsektorer i træ- og møbelindustrien der har de største miljøomkostninger.

Kap. 4: Årsager til udflytning af dansk træ- og møbelproduktion.

Årsagerne til udflytning af dansk træ- og møbelproduktion analyseres. Det belyses om der sker en udflytning af produktion som følge af høje danske miljøomkostninger.

Kap. 5: Dansk træ- og møbelindustri engagement i udviklingslande og Østeuropa

Kapitlet belyser danske virksomheders handling i udviklingslande og Østeuropa i relation til miljø- og arbejdsmiljøforhold. Der fokuseres på virksomheder der har egen produktion etableret i nævnte lande, samt på virksomheder der på den ene eller anden måde benytter leverandører i disse lande.

Kap. 6: Konkluderende kapitel

Kapitlet samler udredningens hovedkonklusioner op og diskuterer kort muligheder og barrierer for forbedringer af miljø- og arbejdsmiljøforhold hos danske virksomheders udenlandske underleverandører.

Kap 2: Dansk træ- og møbelindustri

Træ- og møbelindustrien i Danmark bestod indtil 1950erne hovedsageligt af små hånd-værksvirksomheder. Fra omkring 1960 og frem til begyndelsen af 1970erne skete der en kraftig vækst inden for branchen med betydelige teknologiske omstruktureringer.

Efter en stagnation i væksten i 1970erne var branchen fra slutningen af 1970erne og begyndelsen af 1980erne igen præget af stærk vækst, specielt hvad angik møbelindustrien. I anden halvdel af 1980erne stagnerede væksten på ny (Carl Bro, 1992). I løbet af 1990erne har branchen igen været præget af vækst og antallet af beskæftigede i branchen er steget til lidt over 40.000, hvilket svarer til ca. det samme niveau som for 25 år siden (Træets arbejdsgiverforening, 1998). Derved udgør de beskæftigede i træ- og møbelindustrien lidt over 10 % af alle beskæftigede i industrien i Danmark (Danmarks statistik, 1998).

Der er en overvægt af små- og mellemstore virksomheder i den danske træ- og møbelindustri. Der er dog sket en koncentration af produktionen, som har medført at de 50 største møbelproducenter i dag står for halvdelen af den danske møbeleksport (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997). I en nylig udarbejdet rapport af center for fremtidsforskning, omhandlende træ- og møbelindustriens fremtidige udviklingsmuligheder (i det følgende benævnt "fremtidsrapporten"), forventes det at der vil ske en fortsat koncentration af produktionen (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Nedenfor ses en opgørelse af omsætningsstrukturen i den danske møbelindustri.

Omsætningsstruktur i dansk møbelindustri 1997

Omsætning i mio. DKK	Antal virksomheder	Antal virksomheder i %
0 – 5	173	33 %
5 – 10	87	16 %
10 – 30	147	28 %
30 – 50	50	9 %
50 – 100	40	8 %
100 – 200	25	5 %
200 – 500	10	2 %
I alt	532	100 %

(Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997)

Regionalt er træ- og møbelindustrien stærkest repræsenteret i Nordjyllands, Viborgs, Ringkøbings og Århus Amter. Træ- og møbelindustrien er kun i ringe grad repræsenteret på Sjælland (Carl Bro, 1992; Jørgensen, J.H. & Larsen H., 1995).

Branchebeskrivelse

Træ- og møbelindustrien kan groft deles op i tre sektorer: Den første sektor dækker over den første behandling af træet, den anden sektor dækker over den videre bearbejdning af træet og den tredje sektor dækker produktion af byggematerialer og møbler.

Opdelingen på de tre sektorer er brugbar når udviklingstendenserne i branchen skal karakteriseres. Ligeledes er opdelingen nyttig når miljø- og arbejdsmiljøproblemer i forbindelse med produktionen skal beskrives. De tre sektorer vil kort blive præsenteret nedenfor.

Første behandling

Under denne sektor foregår den primære råstofbearbejdningen, dvs. savning, høvling, spåntagende bearbejdning³⁰ og slibning. Ligeledes foretages imprægnering af træ i dette led.

Første behandlingen af træprodukter er præget af lav værditilvækst, og de senere år har branchen tilmed haft faldende indtjening. Dette har bevirket at investeringer er blevet udskudt eller helt opgivet (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997). Det forventes i fremtidsrapporten at konkurrencen fra tredjeverdenslande, og specielt fra landene i Central- og Østeuropa, på lidt længere sigt må forventes at have mærkbar indvirkning på branchen, på grund af disse landes lave lønomkostninger og store træressourcer (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Der er sket en udvikling væk fra import af uforarbejdet træ. Således har langt størstedelen af den træ der importeres til Danmark i dag gennemgået en eller anden form for forarbejdning (Int. Bjørner, M., 11-11-98). Den primære forarbejdningen der foregår i Danmark sker primært af træ af dansk oprindelse. Importen af råtræ, samt mere forarbejdet træ, foregår først og fremmest gennem store danske træhandelsvirksomheder. En række virksomheder har dog også direkte underleverandører i udlandet.

Anden behandling

Sektoren udgøres af virksomheder som producerer delvist behandlede produkter, dvs. råmaterialer, der bliver behandlet således at de kan bruges som input i møbelindustrien mv³¹. På grund af store investeringer i ny teknologi har sektoren et meget højt teknologi- og effektivitetsniveau.

Spånpladeindustrien er meget kapitalintensiv og er generelt kendetegnet ved fuldautomatiske produktionslinier, samt ved at der kræves store investeringer i F&U for konkurrencemæssigt at være med i front. Fiberpladeindustrien kræver i højere grad investeringerne omkring udvikling af nye produkter, moderniseringer af eksisterende produkter og (ifølge ”fremtidsrapporten”) forbedring af fremstillingsprocessen, således at denne bliver mere miljøvenlig. Fiberplader benyttes i stigende grad i møbelindustrien i stedet for massivt træ, tropisk træ, tynde spånplader og krydsfiner (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Som ovenfor nævnt sker der store investeringer i F&U, produkt- og produktionsudvikling i denne sektor. Sektoren er derfor ikke speciel lønomkostningstung. Risikoen for massiv konkurrence fra tredjeverdenslande må derfor forventes at være tilsvarende lav. I fremtidsrapporten forventes det dog at der også indenfor denne sektor på længere sigt opstår konkurrence fra landene i Central- og Østeuropa (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

³⁰ Ved spåntagende bearbejdning forstås profilering af lige og krumme emner.

³¹ Disse halvfabrikata dækker over hårde fiberplader, krydsfiner, spånplader samt mellemhårde fiberplader.

Tredje behandling

Tredjebehandlingen opdeles i det følgende på produktion af byggekomponenter og møbler.

Byggekomponenter

Indenfor denne sektor produceres der døre, vinduesrammer, skodder, skillevægge, trapper og præfabrikerede byggekomponenter m.v. En stor del af produktionen i denne sektor er arbejdskraftsintensiv og sektoren er derfor stærkt påvirket af konkurrence fra tredje verdenslande. Konkurrencen finder primært sted på billige standardprodukter fra landene i Central- og Østeuropa, samt Sydøstasien. Konkurrencen ventes fortsat at stige, blandt andet som følge af told reduktioner, aftaler under General System of Preference (GSP)³² og EU's forventede udvidelse (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Møbler

Møbelbranchen i Danmark kendetegnes ved delvist at bestå af no-name møbelproducenter, der producerer til danske såvel som udenlandske forretninger og kæder, samt af møbelproducenter der har opbygget deres eget kendte mærke. En stigende andel af den danske møbelproduktion går til eksport, og i dag eksporteres over halvdelen af den danske møbelproduktion. Størstedelen af eksporten er rettet mod nordeuropæiske lande, primært Nordtyskland. Dansk møbelindustri bruger primært udenlandsk træ til møbler produceret af massivt træ, blandt andet på grund af dansk træs dårlige kvalitet og begrænsede udbud (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Der er stor forskel på produktionsstrategierne hos de no-name møbelproducenterne, der producerer møbler direkte til kæder og forretninger, og de møbelproducenter der satser på at opbygge eget mærke. No-name producenter koncentrerer sig i mindre grad om design og afsætning, men modtager ordre direkte fra forretninger og kæder om hvordan møblet skal se ud. Disse producenter koncentrerer indsatsen omkring selve produktionen og om at holde omkostningerne nede (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997). Grundet det store fokus på lave omkostninger, samt det relativt lave vidensniveau i disse produktioner, må det forventes at der indenfor dette produktionssegment vil være potentiale for udflytning til lande med lavere lønomkostninger.

De virksomheder der har opbygget et kendt mærke, eller forsøger på det, kendetegnes ved at lægge en stor indsats i design og produktudvikling. Disse virksomheder vil oftest have en større avance pr. produceret enhed og fokusere mindre på omkostningerne end no-name producenterne (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997). Der vil således ikke, som i tilfældet med no-name producenterne, være den samme tilskyndelse til at flytte produktionen til udlandet. Et eksempel på dette er møbelvirksomheden Frits Hansen, en større dansk møbelproducent, med et højt kvalitets og design niveau som varemærke. Virksomheden står for at skulle starte en ny produktionsenhed op og overvejede i den forbindelse at etablere sig i Østeuropa. Det blev dog valgt at starte den nye produktionsenhed op i Danmark, primært fordi man var bange for at det høje kvalitetsniveau ikke kunne opretholdes ved etablering i Østeuropa.

Det må, ligesom for byggekomponentbranchen, forventes at konkurrencen fra møbelproducenter lokaliseret i udviklingslande og Østeuropa i fremtiden vil stige, som følge af told reduktioner, aftaler under General System of Preference (GSP) og EU's forventede udvidelse.

Internationalisering af træ- og møbelindustrien

Der er sket en stigende internationalisering af træ- og møbelindustrien. I den danske træ- og møbelindustri kan dette ses ved at både importen og eksporten af træ- og møbelprodukter har været

³²

GSP er et aftalesystem under WTO (World Trade Organisation).

stigende. I 1977 blev ca. 40 % af den danske møbelproduktion eksporteret, denne andel er steget og i perioden fra 1993 til 1997 har eksportandelen ligget mellem 76 % - 83 %, uden at indikere nogen videre tendenser i udviklingen (Foreningen Dansk Møbelindustri, 1998). Den danske eksport består stort set kun af færdig producerede produkter (Paludan, J.P. & Olesen, A., 1997).

Samtidig med at eksportandelen er steget, er importen af møbelvarer også steget betragtelig, også i årene mellem 1993 – 1997 (se tabel nedenfor). Dette har betydet at efter at danske møbler i en lang periode op til 1990 har haft en andel af hjemmemarkedet på ca. 70 % er denne andel i halvfemserne faldet støt til ca. 45 % (Foreningen Dansk Møbelindustri, 1998) .

Nedenfor er vist en opgørelse over import af møbler og møbelkomponenter til Danmark. Opgørelsen er foretaget for at give et billede af hvilke lande der fungerer som leverandører til den danske møbelindustri og diverse salgskæder i Danmark. Da en del af de danske produktioner der startes op i udlandet ofte eksporterer til Danmark, giver opgørelsen også et fingerpeg om i hvilke lande der er etableret danske produktioner³³.

³³

Det er valgt ikke at foretage en opgørelse over importen af råtræ og let forarbejdet træ. Dette skyldes at en sådan opgørelse vil indeholde store fejlkilder. Specielt er der problemer ved opgørelser over import af oversøisk træ. Omlastes træet i eksempelvis Rotterdam vil importen af træet figurere som import fra Holland.

Import af møbler og møbelkomponenter til Danmark opgjort i tons pr. år³⁴

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EU15	27.397	27.289	25.957	25.045	32.912	40.857	52.841	51.712	57.827
Estland	0	0	0	74	876	2.689	1.372	1.228	1.551
Letland	0	0	0	69	215	702	1.319	2.638	6.044
Litauen	0	0	0	13	35	755	1.268	2.143	2.854
Polen	2.750	4.119	2.854	1.552	4.481	5.070	5.607	7.150	9.472
Jugoslavien	542	743	554	129	0	0	0	0	0
Rumænien	373	145	70	160	1.695	1.435	978	646	413
Bulgarien	8	41	26	91	91	76	173	338	517
Rusland	0	0	0	146	803	1.170	1.699	1.411	807
Østeuropa	3.673	5.048	3.504	2.234	8.196	11.897	12.416	15.554	21.658
Indien	3	9	8	4	3	16	42	312	626
Thailand	423	606	567	626	734	664	765	455	628
Vietnam	0	0	15	362	456	525	1.055	2.355	5.662
Indonesien	361	695	976	1.642	2.006	2.726	4.235	5.554	8.403
Malaysia	357	576	1.387	1.236	1.045	1.535	1.148	752	826
Kina	437	840	960	795	667	1.035	740	938	1.029
Taiwan	246	376	447	308	565	255	263	367	464
Asien	1.827	3.102	4.360	4.973	5.476	6.756	8.248	10.733	17.638
Mexico	2	0	21	2	1	1	91	741	863
Norge	449	671	649	1027	732	1.528	2.505	4.335	5.334
I alt	33.348	36.110	34.491	33.278	47.317	61.039	76.101	83.075	103.320

Kun lande hvorfra der på et eller andet tidspunkt har været en import på over 500 tons om året er medtaget i tabellen. Opgørelsen bygger på importen af produkter der ligger indenfor følgende produktkoder: 94015000 88 (Seats of cane, osier, bamboo or similar materials), 94016100 88 (Unpolstered seats, with wooden frames, excl. convertible into beds), 94016900 88 (Seats, with wooden frames, excl. unpolstered), 94018000 88 (Seats N.E.S.), 94019030 94 (Parts of seats, of wood, N.E.S.), 94033011 11 (Desks for offices, with wooden frames), 94033019 88 (Wooden furniture for offices, of \leq 80 cm in height, excl. desks and seats), 94033091 88 (Wooden cupboards for offices, of $>$ 80 cm in height excl. cupboards), 94034010 94 (Fitted kitchen units), 94034090 94 (Wooden furniture of a kind used in kitchens, excl. seats and fitted kitchen units), 94035000 88 (Wooden furniture for bedrooms, excl. seats), 94036010 88 (Wooden furniture for dining rooms and living rooms, excl. seats), 94036030 88 (Wooden furniture for shops, excl. seats), 94036090 88 (Wooden furniture excl. for offices or shops, kitchens, dining rooms, living rooms and bedrooms, and seats), 94039030 88 (Parts of furniture, of wood N.E.S, excl. seats). (Danmarks statistik, 1998)

Som det ses af tabellen er der sket en betydelig stigning i den samlede import til Danmark over de sidste ni år. Stigningen er fordelt på de fleste af de lande hvorfra vi normalt importerer, og der er således tale om en generel tendens. Dog har stigningen i importen fra lande i Østeuropa og Asien været speciel stor. Hvor importen fra disse to regioner i 1990 svarede til 16 % af den samlede import var denne andel i 1997 steget til knap 38 %.

Fra Østeuropa har der været en voldsom stigning i eksporten til Danmark over de sidste fem år. Dette gælder specielt for Polen og i særdeleshed for de Baltiske lande. Importen fra disse fire lande udgør i dag langt størstedelen af importen fra Østeuropa. En stigning der er sket samtidig med at der er foregået en voldsom produktionsstigning i disse lande (Danske møbler, 1998). En af grundene til den store produktionsstigning er formentlig at udenlandske investeringer har bidraget til at effektivisere de tidligere meget nedslidte produktionsanlæg.

34

De i opgørelsen medtaget produktkategorier er alle produktkategorier hvor det vurderes at en væsentlig del af produktet udgøres af træ.

Stigningen i importen fra Østeuropa, der tager fart fra og med år 1992, falder tidsmæssigt sammen med en stigning i danske investeringer i Østeuropa³⁵ (Eriksen, J. & Hansen, M. W., 1998). Ud fra IØ's (Investeringsfonden for Østeuropa) årsberetning ses det at et lille antal danske træ- og møbelvirksomheder har startet produktion op i fortrinsvis Baltikum, men også i Polen og i enkelte andre Østeuropæiske lande³⁶ (IØ, 1997). Også tyske møbelfabrikanter har investeret store summer i den østeuropæiske møbelindustri. Således kontrollerer tysk kapital nu 40 % af den polske træ- og møbel-industri (Danske møbler, 1998).

To af de virksomheder som er blevet besøgt, begge med produktion i Baltikum, fremhævede at produktionsforholdene i Baltikum er særdeles gode, og at dette skyldes en meget disciplineret arbejdskraft. En fremtidig stigning i danske virksomheder træ- og møbelproduktion i Baltikum vil således være sandsynlig.

Der har været en konstant stigning i importen af møbler fra Asien over de sidste 10 år, specielt de sidste par år er importen steget betragtelig. Størstedelen importeres fra Indonesien og Vietnam.

Kun meget få danske virksomheder har foretaget direkte investeringer i produktionsanlæg i Asien (IFU, 1997; Int. Mikkelsen, P., 11-12-98). En meget stor del af den produktion der eksporteres til Danmark produceres af lokalt ejede virksomheder. Peer Mikkelsen – leder af et DANCED støttet projekt omhandlende implementering af renere teknologi i træ- og møbelindustrien i Malaysia – estimerer at over 90 % af den produktion der importeres til Danmark fra Asien produceres af lokalt ejede virksomheder, uden dansk partnerskab af nogen slags (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98).

Opsamling

Konkurrencen i træ- og møbelindustrien har været stigende. Dette har medført at der er en stadig udvikling mod koncentration af produktionen på færre og større virksomheder. Samtidig er der indenfor de sidste par år sket en internationalisering af den danske træ- og møbelindustri, og størstedelen af det danske møbelmarked dækkes nu af produkter produceret i udlandet. Specielt har der været en stor stigning i importen af møbler og møbelkomponenter fra Baltikum, Polen og Sydøstasien. Lande der er karakteriseret ved at have lave løn- og produktionsomkostninger. Således udgør møbler produceret i udviklingslande og Østeuropa nu næsten 40 % af den samlede import af møbler. Det må antages at også importen af byggekomponenter fra Baltikum, Polen og Sydøstasien er steget kraftigt.

Træ- og møbelindustrien er relativ arbejdskraftintensiv og har tilsvarende høje lønomkostninger. Det forventes at konkurrencen fra lavtløns lande som Østeuropa og Sydøstasien fortsat vil stige, blandt andet på grund af den forventede udvidelse af EU og lempelser i GSP, og at dette vil påvirke hele branchen. Specielt vil løntunge produktioner, hvor der primært konkurreres på prisen, møde en stigende konkurrence fra lavtlønslande. Det gælder specielt producenter af byggekomponenter og no-name producenter af møbler.

³⁵ Det har ikke været muligt at fremskaffe data over de danske træ- og møbelvirksomheders investeringer i udenlandske produktioner.

³⁶ IØ's årsberetning viser kun hvilke produktioner der igennem årene har fået støtte og ikke det samlede antal dansk ejede produktioner i de enkelte lande.

Kap 3: Miljø- og arbejdsforhold i træ- og møbelindustrien

Afsnittets formål er at give en forståelse for de miljø- og arbejdsmiljøproblemer der normalt optræder i træ- og møbelbranchen i Danmark, samt i de lande udenfor EU som danske virksomheder opererer i, eller samhandler med. Der vil ikke blive foretaget en tilbundsående fremstilling af alle de miljø- og arbejdsmiljøproblemer der normalt optræder i møbel- og træindustrien, da dette vil være et meget omfattende arbejde. Følgende afsnit vil således præsentere de mest betydelige miljø- og arbejdsmiljøproblemer i træ- og møbelindustrien.

Miljø- og arbejdsmiljøproblemerne i den danske træ- og møbelindustri er godt belyst i en række publikationer udgivet af blandt andet Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen. En stor del af den følgende beskrivelse af arbejdsmiljøproblemerne i den danske træ- og møbelindustri bygger på rapporten ”Træ- og møbelindustri”, udarbejdet af Arbejdstilsynet i 1995 (Arbejdstilsynet, 1995). Rapporten præsenterer et fyldestgørende statistisk materiale over anmeldte arbejdslidelser i træ- og møbelindustrien for perioden 1989-1993, ligesom den præsenterer andre undersøgelser af træ- og møbelindustriens arbejdsmiljøproblemer og årsagerne til disse.

Ud fra virksomhedsinterviewende foretages en vurdering af, hvilke miljøtiltag der er forbundet med de største omkostninger. Dette gøres for at kunne foretage en vurdering af hvorvidt miljøomkostninger er en medvirkende årsag til udflytning af produktion. Det er ikke muligt på grundlag af virksomhedsinterviewende at foretage en præcis opgørelse af miljøomkostningerne. Det er dog muligt at få et billede af hvilke miljøtiltag, der af virksomhederne opfattes som værende de mest omkostningstunge - hvilket er det samme grundlag som virksomhederne handler ud fra.

De mest branchekarakteristiske miljø- og arbejdsmiljøproblemer vil i det følgende kort blive gennemgået, hvorefter de vil blive behandlet mere uddybende opdelt på de enkelte delbrancher.

Generelle miljø- og arbejdsmiljøproblemer i den danske træ- og møbelindustri

Som tidligere skrevet er der foretaget en afgrænsning af undersøgelsen således at der ikke fokuseres på miljøproblemer der er relateret til selve tømmerhugsten. Kun miljø- og arbejdsmiljøforhold i forbindelse med den videre forarbejdning af træet vil blive behandlet. Når denne afgrænsning er foretaget knytter de primære miljøproblemer i træ- og møbelindustrien sig til arbejdsmiljøet, om end der i visse processer optræder en række ydre miljøproblemer. Stort set alle de processer, der er årsag til problemer i det ydre miljø, har desuden den egenskab at de også skaber problemer i arbejdsmiljøet.

De ydre miljøproblemer er først og fremmest knyttet til processer hvori der benyttes forskellige toksiske stoffer, såsom imprægnering, lakering, maling og i produktionen af limtræ. Ved alle de nævnte processer vil der være tale om et tab af de anvendte stoffer til omgivelserne. Først og fremmest i form af luftbårne udslip. Kun i enkelte produktioner, såsom cellulose produktion, optræder der nævneværdige spildevandsudslip.

Ifølge rapporten ”Træ- og møbelindustri” er de væsentligste arbejdsmiljøproblemer i træ- og møbelindustrien:

- kemiske belastninger, som følge af påvirkninger fra stoffer og materiale (herunder støv, primært træstøv, organiske opløsningsmidler, farlige kemiske stoffer og materialer, samt formaldehyd), specielt belastninger på hud, nervesystem og luftveje

- ulykkesrisici
- støjbelastninger
- bevægelsesapparatbelastninger (Arbejdstilsynet, 1995).

Støv kan virke irriterende på luftveje og i visse tilfælde forårsage allergi. Herudover har WHO's kræftforskningsinstitut i 1995 vurderet at træstøv er kræftfremkaldende hos mennesker. Som følge af dette er arbejde der indebærer udsættelse for træstøv i høje koncentrationer gennem længere tid, optaget på Arbejdstilsynets liste over processer der anses for at være kræftfremkaldende (Arbejdstilsynet, 1995). Træstøv anses af Arbejdstilsynet som et væsentligt arbejdsmiljøproblem i den danske træ- og møbelindustri. Således blev der i efteråret 1992, ved godt 500 virksomhedsbesøg givet ca. 300 påbud og vejledninger vedrørende træstøv (Arbejdstilsynet, 1995).

Udsættelse for organiske opløsningsmidler kan medføre skader på centralnervesystemet. Opløsningsmidlerne indgår i lakker og hærdere, lime, malinger, træbeskyttelses- og imprægneringsmidler, alle produkter der hyppigt anvendes i møbelindustrien. Møbelbranchen er da også en af de brancher med det højeste antal anmeldte arbejdsbetingede lidelser i nervesystemet pr. ansatte. På grund af dette er møbelbranchen medtaget i Arbejdstilsynets prioriterede liste over særligt belastede brancheområder (Arbejdstilsynet, 1995).

Arbejdere i træ- og møbelindustrien er gennemsnitligt langt mere udsat for arbejdsrelaterede ulykker end ansatte i andre brancher. I perioden 1989-1993 var der en gennemsnitlig anmeldeincidens på 33 ulykker pr. 1.000 beskæftigede pr. år. Dette er dobbelt så stort som det gennemsnitlige i andre brancher (Arbejdstilsynet, 1995). Tilmed er ulykkerne i træ- og møbelindustrien oftest mere alvorlige end ulykker i andre brancher (Arbejdstilsynet, 1995).

Ca. 25 % af de ansatte i træ- og møbelindustrien udfører efter eget udsagn ensidigt gentaget arbejde. Problemet skyldes blandt andet det høje automatiseringsniveau i mange af brancherne. Ensigtigt gentaget arbejde er ikke kun relateret til enkelte dele af branchen, men relativt udbredt i hele branchen (Arbejdstilsynet, 1995).

Der er generelt en høj eksponering for støj i træ- og møbelindustrien, støj der hovedsageligt stammer fra træbearbejdningsmaskiner og håndværktøj. Over en fjerdedel af alle anmeldte arbejdsbetingede lidelser i perioden 1989-1993 skyldes støj. Problemet er ikke afgrænset til enkelte specifikke sektorer indenfor træ- og møbelindustrien, men et udbredt problem i hele branchen (Arbejdstilsynet, 1995).

Beskrivelse af miljø- og arbejdsmiljøproblemer opdelt på produktionsprocesser

Beskrivelsen af træ- og møbelindustriens miljøproblemer bliver i det følgende behandlet opdelt på de enkelte delbrancher. Kun de største miljøproblemer i hver delbranche vil blive behandlet. Der henvises til at de mere generelle miljø- og arbejdsmiljøproblemer, som er beskrevet ovenfor, stort set er gældende for hele branchen.

Første behandling

Den primære træforarbejdning dækker over følgende produktionsprocesser: opskæring, tilskæring, spåntagende bearbejdning og imprægnering.

Det er først og fremmest arbejdsmiljøproblemer der relateres til den primære træforarbejdning, og disse består først og fremmest af en stor ulykkesrisici. Kun i forbindelse med imprægnering af træ optræder der nævneværdige miljøproblemer relateret til det ydre miljø.

Til fordel for arbejdsmiljøet er selve opskæringen og tilskæringen gennem tiderne blevet mere og mere automatiseret. Trods den stigende automatisering anmeldes der hvert år 74 arbejdsulykker pr. 1000 ansatte på de danske savværker. Dette er den højeste ulykkesprocent i branchen. Tilmed er ulykker på savværker oftest mere alvorlige end i de andre erhverv. En stor del af ulykkerne, 36 % af alle anmeldte ulykker, er sårskader³⁷. Skaderne opstår for det meste i forbindelse med arbejdsmaskiner og apparater, såsom stationære save, rundsave, andre stationære save, fræsemaskiner og kehlmaskiner. Det der hyppigst går galt er at skadelidte fanges af en arbejdsmaskine eller på anden måde mister kontrol med maskinen (Arbejdstilsynet, 1995). Tidligere undersøgelser har peget på at maskiner ofte ikke har de nødvendige skærme og andre sikkerhedsforanstaltninger (Træets arbejdsgiverforening, 1998).

I forbindelse med processer hvor der foregår fræsning og pudsning, er støv et væsentligt arbejdsmiljøproblem (Arbejdstilsynet, 1995).

Imprægnering af træ er problematisk, i forhold til arbejdsmiljøet, såvel som det ydre miljø. Flere af træbeskyttelsesmidlerne indeholder stoffer som er klassificeret som giftige eller sundhedsskadelige. Det gælder blandt andet de mange kemiske forbindelser som indeholder f.eks. krom, kobber, tin, og de tidligere godkendte produkter indeholdende arsenoxider. Sundhedsrisikoen er størst i produktionsfasen, hvor der er risiko for eksponering ved indånding eller hudkontakt med aktivstofferne og de organiske opløsningsmidler. Miljøstyrelsen vurderer dog at sundhedsrisikoen er minimal, når arbejdsmiljølovgivningen overholdes (Miljøstyrelsen, 1997). De væsentligste potentielle problemer for det ydre miljø, i forbindelse med imprægnering, er kemikaliehåndtering, spild under drift, uheld eller udvaskning fra oplagsplads, som alle kan medføre kraftige punkt forureninger af grunde (Miljøstyrelsen, 1997).

Anden behandling

Anden behandlingen af træ dækker over produktionen af fiberplader, krydsfiner og spånplader.

Anmeldeincidensen for produktioner hvor der fremstilles spånplader, finer mv. er stort, 52 anmeldte ulykker pr 1000 beskæftigede pr. år, men trods alt lidt mindre end for savværker. Samtidig er skaderne generelt ikke helt så alvorlige som skaderne på savværker (Arbejdstilsynet, 1995). Dette kan formentlig forklares med at materialer, save og andre maskiner ikke har samme størrelse som på savværker.

Spånplader indeholder ofte lime hvorfra der frigives formaldehyd. Formaldehyd er kræftfremkaldende og har tidligere været et problem for arbejdsmiljøet. I de seneste år er der i en række produktioner sket en substitution væk fra lime indeholdende formaldehyd, og udluftningen er ofte forbedret til gavn for arbejdsmiljøet. Dette, sammenholdt med at problemer med formaldehyd ikke, i rapporten "Træ- og Møbelindustri", behandles som værende et større miljøproblem, tages som et udtryk for at formaldehyd ikke længere er årsag til væsentlige miljøproblemer i den danske træ- og møbelindustri (Arbejdstilsynet, 1995).

Tredje behandling

³⁷ Lidt over halvdelen af alle sårskader i træ- og møbelbranchen som helhed er skader på fingrene (Arbejdstilsynet, 1995).

Tredje behandlingen af produkter består primært af produktionen af byggekomponenter og møbler. Denne produktion indebærer en lang række mere specifikke processer, hvilket giver sig udtryk i forskelligartede miljøproblemer.

Det gælder for både fremstillingen af bygningskomponenter og møbler at anmeldeincidensen af ulykker er højt, henholdsvis 43 og 26 ulykker pr. 1000 beskæftigede pr. år. Skadesniveauet i møbelindustrien er dog markant lavere end i de tidligere behandlede delbrancher. For begge brancher gælder det at sårskader udgør næsten halvdelen af alle anmeldelser (Arbejdstilsynet, 1995).

Lakering og maling foregår primært i denne delsektor, ligesom limning er en hyppig forekommende proces. Der anvendes til disse processer et højt antal forskellige kemiske produkter, i alt er der registreret 673 produkter, hvoraf mindst 59 % af produkterne er omfattet af farlighedsbegrebet. Samtidig er ca. halvdelen af produkterne opløsningsmiddelbaserede, medens den anden halvdel er vandbaserede. Der er således en stort risiko for at arbejderne udsættes for helbredsskadende stoffer. Som tidligere nævnt er møbelindustrien derfor medtaget på Arbejdstilsynets prioriterede liste over særligt belastede brancheområder (Arbejdstilsynet, 1995). I forbindelse med udsugningen sker der også et vist udslip af ovennævnte stoffer til det omkringliggende miljø.

Som følge af meget pudsearbejde er der generelt et højt støvniveau i delbranchen. Samtidig medfører pudsning med håndbåret værktøj en høj udsættelse for støv (Arbejdstilsynet, 1995).

Miljøomkostninger

Parallelt med at arbejdsmiljøproblemerne er dominerende i træ- og møbelindustrien, er miljøomkostningerne i forbindelse med tiltag der skal forebygge arbejdsmiljøproblemer også de største.

De mest omkostningstunge miljøtiltag nævnes af flere virksomheder som værende forebyggelsen af støj, nedsættelsen af tunge løft pr. arbejder, samt investeringer i udsugningsanlæg. Alle tiltag der bliver foretaget i hele branchen.

Det nævnes herudover af enkelte af virksomhederne at en ny regel, der vil forbyde recirkuleringen af luft i produktioner med et højt indhold af støv, uønskede kemiske stoffer og opløsningsmidler, vil medføre omfattende løbende udgifter til energi til brug ved opvarmning. En af de besøgte virksomheder var blevet forbudt at recirkulere luften. Andre af de besøgte virksomheder forventede at de inden længe ville få samme påbud. Forbudet vil først og fremmest ramme virksomheder i sidste forarbejdningsled (produktionen af møbler og byggekomponenter). Det er primært i disse produktioner at der er et højt indhold af opløsningsmidler og uønskede kemiske stoffer i luften.

Ingen af de besøgte virksomheder nævnte at udledningskrav eller forbud mod brug af bestemte kemiske stoffer i produktionen har medført store omkostninger. Enkelte virksomheder nævnte at omkostningerne ved substitutionen af et farligt kemisk stof til et ufarligt er en engangsinvestering der er knyttet til produktudviklingen, og derfor ikke speciel omkostningstung. I modsætning til ovenstående eksempel - der medfører løbende ekstra udgifter til energi.

Miljø- og arbejdsmiljøproblemer i træ- og møbelindustrien i udviklingslande og Østeuropa

Kun de udviklingslande og lande i Østeuropa hvor der foregår en eller anden samhandel med Danmark vil i det følgende blive behandlet. Som det ses ud fra importopgørelsen (se tidligere) er dette først og fremmest lande i Sydøstasien, Baltikum, Polen og Mexico. Herudover er den danske træ- og møbelindustri også involveret i produktion i Brasilien, samt de Afrikanske lande Ghana, Elfenbenskysten og Sydafrika (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Importen fra disse lande er dog begrænset, og følgende afsnit vil først og fremmest fremstille miljø- og arbejdsmiljøproblemer i Sydøstasien og Østeuropa. Størstedelen af problemerne i træ- og møbelindustrien er dog generelle for alle udviklingslandene.

Generelle arbejdsforhold

I langt de fleste udviklingslande har arbejderne traditionelt haft svage rettigheder, hvilket i dag også gør sig gældende for Østeuropa, og der har oftest efter europæiske forhold været et meget begrænset fokus på arbejdsforhold. Arbejdsmiljøet i træ-, møbelvirksomheder i disse lande er da også oftest yderst problematisk.

De typer af miljø- og arbejdsmiljøproblemer der optræder i træ- og møbelindustrien i udviklingslande og Østeuropa ligner stort set de miljø- og arbejdsmiljøproblemer som ses i Danmark. Og som det forholder sig i Danmark er det først og fremmest arbejdsmiljøproblemer der springer i øjnene. Som oftest er problemerne dog mere alvorlige end i Danmark.

I en række lande i Asien betragtes arbejdet i træ- og møbelindustrien tit som lavstatus arbejde. Årsagen til dette ligger formentlig i en kombination af at nyere og ”renere” industrier, såsom eksempelvis elektronikindustrien, foretrækkes af de lokale arbejdere, og at arbejdsforhold, herunder arbejdsmiljø, generelt betragtes som værende dårligt i træ- og møbelindustrien (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98; Int. Hasle, P., 03-12-98). Dette illustreres blandt andet af eksemplet Malaysia. I Malaysia foretages langt størstedelen af det manuelle arbejde i træ- og møbelindustrien af fremmedarbejdere, som oftest fra Bangladesh eller Indonesien (Int. Hasle, P., 03-12-98)³⁸.

I det følgende vil kun de mest alvorlig miljø- og arbejdsmiljøproblemer blive behandlet.

Arbejdsulykker

Risikoen for ulykker i forbindelse med arbejdet i træ- og møbelindustrien i udviklingslande og Østeuropa er, som i Danmark, stort og også betydeligt større end i Danmark. Hans Bo Poulsen betegner antallet af ulykker som ”*uhyggeligt stort*”, og vurderer at arbejdere i træ- og møbelindustrien i udviklingslande og Østeuropa er fem til ti gange så udsat for skader på lemmer end arbejdere i tilsvarende industri er i Danmark. Skaderne er ofte mere alvorlige end i Danmark, og meget alvorlige ulykker, med knuste lemmer og dødsfald, er langt hyppigere end i Danmark (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Problemerne ved arbejdsulykkerne er yderlig alvorlige fordi der enten ikke er nogen forsikring, der dækker ved alvorlige arbejdsskader og mistet arbejdsevne, eller at sådanne forsikringer kun yder en meget begrænset kompensation for mistet arbejdsevne (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). I lande såsom Indonesien og Malaysia er det eksempelvis påkrævet at alle industrielle enheder skal indbetale til en central forsikring. Forsikringssummen for mistet arbejdsevne forløber sig dog kun til hvad der svarer til ca. 10 måneders arbejde (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98).

³⁸

I en lang årrække har Malaysia haft et underskud af arbejdskraft, hvilket har gjort at arbejderne har haft muligheden for at vælge mere tiltrækkende erhverv.

Omfanget af skader skyldes at almene sikkerhedsregler ignoreres og at der er en næsten total mangel på skærme og beskyttelsesanordninger. Manglen på skærme og sikkerhedsanordninger skyldes blandt andet at maskinerne er gamle og at de derfor ikke er fabrikeret med afskærmning. Medvirkende, i asiatiske lande, er også at maskinerne ofte købes i Taiwan eller Kina, hvor der stadig ikke i maskindesignet tages højde for arbejdernes sikkerhed. Herudover er det mere reglen end undtagelsen at alle former for afskærmning, der på den ene eller anden måde "sidder i vejen", bliver pillet ned (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Den dårlige afskærmning illustreres af at Peter Halse på over hundrede besøg, på forskellige træ- og møbelvirksomheder i Malaysia, ikke observerede en eneste rundsav med ordentlig afskærmning (Int. Hasle, P., 03-12-98).

Udsættelse for sundhedsskadelige kemiske stoffer

Arbejdere er i høj grad udsat for sundhedsskadelige kemiske stoffer. Der benyttes en lang række kemiske produkter som ikke benyttes i Danmark, på grund af disse stoffer sundhedsskadelige effekter. Der er normalt ikke nogen kontrol af hvilke kemiske stoffer der benyttes i produktionen, og det er således frit valg i brugen af kemiske stoffer (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Enkelte steder er det endda set at DDT er benyttet til træbeskyttelse af gummitræ (Int. Christiansen, E., 11-12-98). Problemet med farlige kemiske stoffer er størst i Asien hvor der findes en kemisk industri, der kan levere langt de fleste kemiske produkter. Virksomheder i Østeuropa køber normalt deres kemiske produkter i EU, hvor de mest sundhedsskadelige kemiske produkter ikke længere produceres (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98).

Der er oftest en næsten total mangel på beskyttelse af arbejderne for eksponering af de farlige kemiske stoffer (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). I forbindelse med maling og lakering er der tilmed ofte en dårlig ventilation. Dette medfører en høj udsættelse for opløsningsmidler og andre farlige kemiske stoffer. Ofte foregår der også andre produktionsfunktioner (eksempelvis pakning) i det rum hvor lakeringen, malingen og tørring af emner foregår. Derved udsættes unødvendig mange personer for sundhedsfarlige dampe (Int. Hasle, P., 03-12-98).

Ydre miljøproblemer

Oftest mangler der deponeringsmuligheder til farligt affald og størstedelen af fabrikkens affaldsprodukter, maling- og lakrester, samt andre kemiske stoffer, skyldes ud med spildevandet, med forurening af omkringliggende vandløb til følge (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Ligesom ved produktion i Danmark må det formodes at omfanget af vandbårne udledninger er relativt begrænset. Sandsynligvis bliver en del af restprodukterne også brændt af.

I tropiske lande er der ofte problemer med bortskaffelse af organisk affald, såsom trærester og -spåner. Enten brændes disse under meget dårlige forhold, hvorved der udvikles store mængder røg - et alvorligt problem i lande såsom Malaysia og Indonesien. Eller de deponeres i nærheden af fabrikken, hvilket ofte medfører en udvaskning af koncentrerede safter, med efterfølgende forurening af vandløb som konsekvens (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98).

Både miljø- og arbejdsmiljøforholdene har det generelt lidt bedre på større virksomheder. Dette skyldes, ifølge Peer Mikkelsen, at disse som oftest har et højere teknologisk stade (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98).

Opsamling

Det er først og fremmest arbejdsmiljøproblemer der er forbundet med den danske træ- og møbelindustri. Det er primært arbejdsulykker, samt et højt støv niveau og en høj udsættelse for opløsningsmidler og farlige kemiske stoffer, der er problematiske i den danske træ- og møbelindustri.

Arbejdsmiljøforholdene hos danske træ- og møbelproducenter er dog langt bedre end hos træ- og møbelproducenterne i udviklingslandene og Østeuropa. I disse lande betegnes arbejdsmiljøforholdene som værende yderst problematiske. Tilmed er der ofte i disse lande knyttet alvorlige ydre miljøproblemer til træ- og møbelproduktionen. Et meget højt antal af ulykker og en meget høj udsættelse for farlige kemiske stoffer (i enkelt tilfælde ekstremt farlige kemiske stoffer) er de mest markante arbejdsmiljøproblemer.

Det har ikke været muligt at foretage en præcisering af hvilke delsektorer der har de største miljøomkostninger. Det er dog muligt at sandsynliggøre at de største miljøomkostninger er knyttet til sidste forarbejdningen af byggekomponenter og møbler, da netop sidste forarbejdningen er den mest arbejdskraftsintensive delsektor og miljøomkostninger fortrinsvis er knyttet til arbejdsmiljøtiltag

Kap 4: Årsager til udflytning af dansk træ- og møbelproduktion

Formålet med afsnittet er at beskrive udviklingstendenserne i forbindelse med udflytning af dansk træ- & møbelproduktion og årsagerne til denne udflytningen. Det vil blandt andet blive gennemgået hvilke muligheder og problemer danske virksomheder har ved udflytning, og hvilke typer af virksomheder der vælger at etablere sig i udlandet eller outsource dele af deres produktion til udenlandske virksomheder. Der vil blive foretaget en vurdering af hvorvidt der, i form af udflytning af produktion og outsourcing af produktioner med specielt alvorlige miljøproblemer, foregår en eksport af miljøproblemer fra danske virksomheder til udviklingslande og Østeuropa.

Danske virksomheders investeringer i udlandet

Der har traditionelt været en opfattelse af at det kræver stor kapacitet at opsætte produktion i udlandet og at det derfor fortrinsvis er større virksomheder der etablerer sig i udlandet. I en undersøgelse omhandlende danske virksomheders investeringer i udviklingslande, foretaget af Eriksen, J. og Hansen M.W. (1998), er det dog vist at små og mellemstore virksomheder spiller en stadig stigende rolle i den danske internationalisering.

Det synes umiddelbart ikke at være gældende i træ- og møbelindustrien. Således har det vist sig at de virksomheder der i denne undersøgelse er blevet kontaktet, og som havde produktioner i udlandet, alle var virksomheder, der efter dansk standard, betragtes som store. Det synes således indenfor træ- og møbelindustrien at det hovedsageligt er større virksomheder der etablerer sig i udlandet.

Denne formodning støttes af en artikel forfattet af Keld Korsager, direktør i Dansk Møbelindustri. I artiklen skriver Keld Korsager at det er forbundet med store besværligheder og omkostninger for udenlandske producenter at overtage eller starte produktioner op i lavlønslande, og som en konsekvens har en del virksomheder brændt fingrene eftertrykkelig. Ifølge Keld Korsager kræver det både kapital og international erfaring at foretage udflytning af produktion, og som sådan er der kun en lille kerne af større danske virksomheder der har foretaget en succesfuld etablering i udlandet (Korsager, K., 1997). Keld Korsager vurderer at mindre end 5 % af de danske virksomheder har en størrelse, et fornødent internationalt erfaringsgrundlag og en egenkapital, der berettiger til overvejelser om udflytning af produktion i eget regi (Korsager, K., 1998).

Et eksempel på en dansk virksomhed der har brændt fingrene ved etablering i udlandet er Kvik-køkkenet, producent af køkkenelementer, garderober o. lign.. I 1989 opkøbte man ¼ af aktiemajoriteten i en malaysisk møbelvirksomhed. Produktionen på virksomheden var rettet mod markedet i Sydøstasien. De følgende år var der dog store problemer, især ledelsesmæssige problemer, hvilket førte til at Kvik-køkkenet i 1997 trak sig ud af samarbejdet (Int. Engedal, H., 9-12-98). Andre af de interviewede træ- og møbelvirksomheder, med produktion i udlandet, nævner da også at forskelle i virksomhedskultur, specielt forskelle i ledelsesstil, er et stort problem ved etablering af produktion i udlandet.

Der er svært at undersøge hvor stort omfanget af outsourcing i træ- og møbelindustrien til udviklingslande og Østeuropa er. To af de interviewede virksomheder havde indenfor de sidste par år foretaget outsourcing af en del af produktionen, dog ikke til udviklingslande og Østeuropa. Den eneste af de interviewede virksomheder der har foretaget outsourcing af produktion til udviklingslande og Østeuropa er møbelproducenten Trip-Trap. I 1990 ændrede Trip-Trap virksomhedsstrategi og foretog en outsourcing af deres "hardware" produktion til Asien og Østeuropa. Kun design, produktudvikling og administrationen forblev i Danmark. Siden har enkelte andre møbelproducenter forsøgt samme strategi.

Årsagerne til danske træ- og møbelvirksomheders allokering af produktion i udviklingslande og Østeuropa

Som det tidligere er beskrevet er træ- og møbelindustrien generelt karakteriseret ved at være et løntungt erhverv, hvilket har medført at konkurrencen fra lavtlønslandene har været stigende. På baggrund af dette må det formodes at muligheden for lavere produktionsomkostninger, herunder lavere lønudgifter, er en væsentlig grund til at danske virksomheder vælger at etablere sig i udlandet. Det gælder da også generelt for alle danske produktionsinvesteringer i udviklingslande og Østeuropa at de i højere grad foretages på grund af fordelene ved lave lønninger end investeringer i andre regioner (Hansen, M. W., 1996).

I en undersøgelse, foretaget af Hansen, M.W. (1996), omhandlende danske virksomheders investeringer i udlandet fremgår det at næsten 60 % af tekstil- og møbelvirksomheder har givet udtryk for at den primære årsag til etablering af produktionsanlæg i udlandet skyldes muligheden for omkostningsreduktion.

Rettes blikket mod de (i denne undersøgelse) adspurgte virksomheder med produktion i udviklingslande og Østeuropa, fremgår det at mulighederne for at etablere nye markeder, samt en nemmere adgang til ressourcer og reducerede transportomkostninger, også er vigtige årsager til etablering af produktioner i udlandet. Det gælder for størstedelen af de interviewede virksomheder, og andre virksomheder som forfatteren af denne undersøgelse har indhentet viden om, at årsagerne til deres etablering i udviklingslande eller Østeuropa har været en kombination af flere ting. Reduktionen i produktionsomkostningerne indgår dog altid som en af årsagerne.

Ofte er muligheden for at komme ind på et nyt marked en af de drivende kræfter bag etablering af produktion i udlandet. Mange produktioner i udviklingslande eller Østeuropa sættes op udelukkende med det formål at producere til det lokale eller regionale marked. Dette kan blandt andet observeres i Baltikum, Polen og asiatiske lande. Det er primært produktion af færdigforarbejdede produkter, byggekomponenter og møbler der etableres med henblik på at etablere nye markeder (se eksempelvis Korsager, K., 1997; Dahl, K., 1998).

Der er dog også eksempler på at produktioner etableres i udviklingslande og Østeuropa kun med det formål at reducere produktionsomkostninger. Således har en af de besøgte virksomheder (en større møbelproducent) en produktion af møbelkomponenter og limtræ i Baltikum, der udelukkende benyttes som komponenter i virksomhedens egen produktion i Danmark.

Det er ikke kun de lave lønomkostninger der bidrager til lavere produktionsomkostninger i udviklingslandene og Østeuropa, også lavere omkostninger til bygninger, grund, en lavere skat og billigere el bidrager til en reduktion af produktionsomkostningerne (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Herudover nævner de besøgte virksomheder nemmere adgang til ressourcer og mindre udgifter til fragt som årsager til allokering af produktion i udlandet. Det er da også karakteristisk for Polen, Baltikum og de østasiatiske lande, hvorfra der de senere år er sket en betydelig stigning i eksporten af træ- og møbelprodukter til Danmark, at de alle råder over betydelige træressourcer. Dette tyder på at direkte adgang til ressourcer, og derved mindskede transportomkostninger, også spiller en rolle ved allokeringen af træ- og møbelproduktion. En faktor der blandt andet har medvirket til at Trip-Traps forarbejdning af produkter altid foregår i det råvareleverende land (Int. Asmussen, J., 8-12-98).

Miljøomkostninger som årsag til udflytning

Det vil i det følgende blive forsøgt vurderet hvorvidt høje miljøomkostninger i Danmark er medvirkende årsag til at træ & møbelproduktion flyttes til udviklingslande og Østeuropa.

Der er stor forskel på i hvor høj grad de besøgte virksomheder opfatter de danske miljøkrav som medvirkende til en forringelse af deres konkurrenceevne eller ej. To af de besøgte virksomheder - Junkers, der producerer parketgulve, og en større dansk producent af byggekomponenter - følte sig begge hårdt presset i konkurrencen med udenlandske konkurrenter, på grund af høje miljøomkostninger i Danmark. De resterende virksomheder, med møbelproduktion i Danmark, nævnte at det var svært at vurdere hvorvidt miljøomkostningerne påvirkede konkurrenceevnen negativt. Hos en af besøgte møbelproducenter blev det endda svaret at de høje miljøkrav flere gange havde medført økonomiske besparelser i forbindelse med energibesparelser og et nedsat brug af hjælpestoffer.

I den tidligere refererede undersøgelse, foretaget af Hansen, M.W. (1997) var der ikke en eneste virksomhed ud af 153 adspurgte, heriblandt en række træ- og møbelproducenter med udenlandske datterselskaber, der nævnte miljø som en afgørende faktor i deres investeringsafgørelse (Hansen, M. W., 1997). I en anden undersøgelse foretaget af Tim Jeppesen, ph.d.-studerende ved Odense Universitet, blev en lignende konklusion nået. Således var hovedkonklusionen at strengere miljøkrav ikke får virksomheder til at flytte fra det pågældende land (Berlingske Tidende, 17.02.1998). Der er da heller ikke nogen af de tre virksomheder, med produktion i udviklingslande eller Østeuropa, som har været besøgt i denne undersøgelse, der har nævnt at høje miljøkrav skulle være en medvirkende årsag til udflytningen.

Endvidere har de fagfolk, med kendskab til træ- og møbelindustrien i en international sammenhæng, der har været interviewet i forbindelsen med denne undersøgelse, alle udtalt at de ikke har kendskab til nogen form for udflytning på grund af høje danske miljøomkostninger (Int. Hasle, P., 03-12-98; Int. Mikkelsen, P., 11-12-98; Int. Poulsen, H.B, 12-12-98; Int. Christiansen, E., 11-12-98).

Forfatteren til denne undersøgelse har kun kendskab til et konkret eksempel hvor de danske miljøkrav givetvis har været årsag til at en virksomhed flyttede deres produktionen til Polen. Firmaet A-Træ, der foretager trykimprægnering af træ, flyttede i en årrække rundt i en række amter i Danmark. Derved slap de for at betale for oprydningen af deres forurenede grunde. Efter at have flyttet rundt i Danmark i nogle år flyttede de til Polen (Politiken, 1995).

Det må konkluderes at den danske miljøregulering ikke normalt har nogen afgørende betydning for danske virksomheders beslutning om at flytte produktion til udviklingslande eller Østeuropa. Højest sandsynligt spiller den danske miljøregulering, med undtagelse af nogle få ekstreme tilfælde, ingen, eller stort set ingen, rolle i forbindelse med danske virksomheders udflytning af produktion til udviklingslande og Østeuropa.

Outsourcing af produktioner med store miljøomkostninger

En enkelt af de interviewede virksomheder, Trip-Trap, har foretaget outsourcing af produktion til udviklingslande og Østeuropa. Da Trip-Traps koncept er ret specielt, i forhold til de fleste andre træ- og møbelvirksomheder, er det ikke muligt at drage nogle generelle erfaringer på baggrund af dette eksempel. Trip-Traps koncept bygger på at en outsourcing af produktion medfører at produktionsomkostningerne falder, som følge af billigere arbejdskraft, let adgang til ressourcer, mindskede transport-omkostninger og administrative besparelser. Det er tvivlsomt om muligheden for lavere miljøomkostninger skulle have spillet nogen rolle i forbindelse med Trip-Traps outsourcing.

Når danske virksomheder vælger at outsource dele af deres produktion til udviklingslande og Østeuropa må det formodes at det, ligesom ved danske virksomheders udflytning af produktion, er andre årsager end muligheden for besparelser i miljøomkostninger der vejer tungest.

Opsamling

Det kræver stor kapacitet at starte eller overtage produktionsenheder i udviklingslande og Østeuropa. Derfor er det først og fremmest større danske træ- og møbelvirksomheder der har etableret produktion i udviklingslande og Østeuropa.

Danske træ- og møbelvirksomheder etablerer primært produktion i udviklingslande- og Østeuropa på grund af en reduktion i produktionsomkostningerne, først og fremmest lønomkostningerne. Tit er det dog en kombination af reducerede produktionsomkostninger og forsøget på etablere nye markeder der ligger til grund for udflytning af produktion.

Miljøomkostningerne er formentlig højest i de virksomheder der producerer byggekomponenter og møbler. Samme sektor som umiddelbart har det største incitament til at flytte produktionen til lande med lave lønninger.

På trods af dette, og selvom at enkelte af de interviewede virksomheder mente at de danske miljø og arbejdsmiljøkrav svækkede deres konkurrenceevne, spiller miljøomkostningerne i Danmark, med undtagelse af enkelte ekstreme tilfælde, højst sandsynligt ingen eller kun en meget begrænset rolle i forbindelse med danske virksomheder etablering af produktion i udlandet.

Kap 5: Dansk træ- og møbelindustriens handlen i udviklingslande og Østeuropa

Kapitlet har til formål at bidrage med information omkring danske træ- og møbelvirksomheders handling, i forbindelse med miljø- og arbejdsmiljøforhold, i udviklingslande og Østeuropa. Der fokuseres på virksomheder der har egen produktion etableret i nævnte lande, samt på virksomheder der benytter leverandører fra disse lande.

Påvirkning af miljø- og arbejdsmiljøforhold gennem forretningskæden

Der er stor forskel på de danske træ- og møbelvirksomheders relationer til produktioner i udviklingslande og Østeuropa. En række virksomheder har etableret egen produktion i disse lande, andre benytter sig af leverandører fra udviklingslande og Østeuropa, og har et mere eller mindre tæt samarbejde med disse. Karakteren af forretningsforbindelse mellem danske virksomheder og de udenlandske producenter, hvadenten disse er dansk- eller lokaltejet, er afgørende for om der foregår nogen form for formidling og overførsel af danske miljø- og arbejdsmiljøstandarder til de udenlandske produktioner.

Ud fra forskellene i danske virksomheders relationer til leverandører i udviklingslande og Østeuropa, er der i den følgende beskrivelse af de danske virksomheders påvirkning af miljø- og arbejdsforhold hos leverandører fortaget en opdeling på følgende kategorier:

- Udenlandske produktioner hvori der er foretaget danske investeringer.
- Danske træ- og møbelproducenters påvirkning af underleverandører.
- Påvirkning af underleverandører gennem grossister og træhandelsvirksomheder.
- Påvirkning af underleverandører gennem grossister og møbelkæder.

Udenlandske produktioner hvori der er foretaget danske investeringer

Der er en stor forskel på miljøforhold og arbejdsmiljøforhold i lokalt ejede virksomheder i udviklingslande og Østeuropa, og virksomheder med vestlige interesser, hvadenten dette drejer sig om vestligt ejede datterselskaber eller virksomheder hvori der er foretaget mindre vestlige investeringer. Miljø- og arbejdsmiljøforholdene er som oftest langt bedre i virksomheder med udenlandsk interesse end i virksomheder hvor der ikke er nogen form for udenlandsk interesse (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98).

Ifølge Elof Christiansen har danske virksomheder der er etableret i udlandet en høj miljø- og arbejdsmiljøbevidsthed, og de danske virksomheder tillader stort set ikke forhold som ikke tillades i deres hjemlige produktioner. Elof Christiansen tilføjer at han aldrig er stødt på eksport af større miljøproblemer i forbindelse med danske virksomheders udflytning (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

De tre virksomheder der i forbindelse med denne undersøgelse har været besøgt, og som har flyttet dele af deres produktion til Baltikum og Sydøstasien, har alle flyttet den samme type af produktion som der foretages på deres danske fabrikker³⁹. Det må således formodes at der i høj grad benyttes den samme teknologi som på de danske fabrikker. Det er kendetegnende for alle tre virksomheder at de har forsøgt, og forsøger, at opretholde de samme produktstandarder i deres udenlandske produktioner som i deres danske produktioner.

En af virksomhederne, en større producent af byggekomponenter med produktion i blandt andet Baltikum og Polen, udtaler at de *"forsøger at overholde"* dansk miljø- og arbejdsmiljølovgivning i deres udenlandske produktioner. Formuleringen *"forsøger at overholde"* kan tolkes som at virksomheden har

³⁹ Hvilket må anses for at være meget naturligt, da det netop er i forbindelse med den kendte produktion at den enkelte virksomhed har sin kompetence.

en målsætning om at leve op til den danske miljø- og arbejdsmiljølovgivning, men i praksis ikke altid lever op til denne.

En anden af de besøgte virksomheder, en større møbelproducent med produktion i Baltikum, har ikke helt det samme teknologiske niveau i den udenlandske produktion som i de danske produktioner, og virksomheden benytter blandt andet ældre udtjente maskiner fra de danske produktioner i møbelproduktionen i Baltikum. Virksomheden har da heller ikke nogen intentioner om at overholde dansk miljø- og arbejdsmiljølovgivning, men overholder den pågældende nationale lovgivning.

Ovenstående to tilfælde tyder på at der, trods generelt relativt gode miljø- og arbejdsmiljøforhold i dansk ejede produktioner i udlandet, trods alt sker en forringelse af miljø- og arbejdsmiljøforholdene i forbindelse med udflytning af produktion til udviklingslande og Østeuropa.

Danske træ- og møbelproducenters påvirkning af underleverandører

Ud af de 8 virksomheder, der i forbindelse med denne undersøgelse har været kontakt til, er der ingen af virksomhederne der stiller direkte krav til deres danske eller udenlandske underleverandører omhandlende miljø- og arbejdsmiljøforhold i deres produktionsprocessen. Alle virksomhederne, på nær Trip-Trap og Frits Hansen, erklærer samtidig at de, i relation til miljø- og arbejdsmiljøforhold, heller ikke foretager nogen anden form for påvirkning af underleverandørerne.

Frits Hansens produktion er baseret på et højt kvalitetsniveau hvilket medfører at virksomheden er meget omhyggelig når de vælger underleverandører. Alle underleverandører bliver, før Frits Hansen starter et forretnings samarbejde med dem, udsat for et besøg hvor der det vurderes hvorvidt leverandøren kan opretholde en kvalitet af produkterne der er høj nok. Miljøforholdene på virksomheden bliver på samme tidspunkt inspiceret (Int. Jensen, K., 3-12-98).

Noget lignende gør sig gældende når Trip-Trap vælger underleverandører. Virksomheden vælger, efter eget udsagn, bevidst de leverandører der har de bedste miljø-forhold. Trip-Trap er desuden ved at blive EMAS certificeret⁴⁰, hvilket har medført at virksomheden er i færd med at foretage en spørgeskemaundersøgelse af miljø- og arbejdsmiljøforhold hos deres underleverandører (Int. Asmussen, J., 8-12-98).

Det må formodes at begge ovenstående eksempler bidrager med en eller anden form for påvirkning af miljø- og arbejdsmiljøforholdene hos underleverandørerne.

For lokalt ejede producenter i udviklingslande og Østeuropa hvori virksomheder fra vestlige lande har væsentlige interesser - eksempelvis i form af store ordrer, investeringer i produktion eller et behov for konstante leverancer af høj kvalitet - gælder det ofte at miljø- og arbejdsmiljøforholdene er bedre end i tilsvarende lokalt ejede produktioner (Int. Poulsen, H.B, 12-12-98). Det kan blandt andet skyldes at den vesteuropæiske eller nordamerikanske virksomhed udstationere en mand hos den udenlandske leverandør for at sikre kvaliteten i produktionen (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98). Dette medfører tit et teknologiløft hos den lokale leverandør, hvilket er med til at forbedre især arbejdsvilkårene (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

En lignende strategi ses hos den danske producent Trip-Trap, der jævnligt har danske medarbejdere til at besøge deres udenlandske underleverandører (Int. Asmussen, J., 8-12-98). I forbindelse med Trip-Traps udsendte medarbejders samarbejde med de udenlandske leverandører nævnes det (fra neutral kilde) at der samtidig med produktions og kvalitetsrådgivningen foregår en hvis formidling af miljøstandarder på miljø- og arbejdsmiljøområdet. Ifølge Elof Christiansen skyldes dette at et højt

⁴⁰

Den Europæiske Fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision

beskyttelsesniveau af miljø- og arbejdsmiljøforhold indgår i bevidstheden hos den danske rådgiver, som en del af rådgiverens opfattelse af hvad en god produktion er. En bevidsthed der ikke findes på de lokale virksomheder (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

Det er dog de færreste af producenterne i udviklingslandene og Østeuropa der har så tætte forretningsforbindelser med deres vestlige kunder, som ovenfor beskrevet, at der foregår en decideret teknologioverførsel. Ifølge Peer Mikkelsen gælder det da også at der ikke generelt ses nogen forbedring af miljø- og arbejdsmiljøforholdene hos lokalt ejede virksomheder i udviklingslande og Østeuropa, som en konsekvens af at disse virksomheder eksporterer til vestlige lande og virksomheder (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98). Det gælder dog at de virksomheder der normalt eksporterer til vestlige lande oftest er større virksomheder. Derfor har de normalt også bedre styr på produktionen, hvilket oftest har den konsekvens at miljø- og arbejdsforholdene er lidt bedre (Int. Mikkelsen, P., 11-12-98).

Påvirkning gennem grossist- og handelsvirksomheder

Der har de senere år været et stigende miljøkrav i forbindelse med brugen af tropisk træ, fra møbelkæderne til træ- og møbelindustrien. Et krav der har været foranlediget af en stigende fokus på bæredygtig skovbrug hos miljøorganisationer og i befolkningen. Industrien har følt sig nødsaget til at videregive disse krav til deres underleverandører, herunder leverandører i udviklingslande. Miljøkravene har været rettet mod brugen af tropisk træ, og mange kunder har forlangt at træet skulle komme fra plantager (Hansen, M. W., 1997). Som en konsekvens har en række danske træ- og møbelvirksomheder forsøgt at skabe sig en positiv miljøprofil.

Resultatet kan blandt andet ses hos den store danske træhandelsvirksomhed Dalhoff Larsen & Horneman (DLH). Her bruges den formulerede miljøpolitik nu aktivt i forhold til kunder der dagligt ønsker viden om hvor træet kommer fra (Int. Albreksen, E., 9-12-98). I DLH's årsberetning formuleres det at DLH giver en ekstrem høj prioritet til miljøet (DLH, 1997). Som en konsekvens har DLH startet et skovprojekt i Brasilien og rådgiver en række af deres underleverandører omkring bæredygtig skovbrug.

Indsatsen er dog kun rettet mod træets oprindelse og ikke mod den videre forarbejdning af træet. Der stilles ikke nogen yderlige krav på områder, såsom krav i relation til miljø- og arbejdsforhold, til de producenter der foretager den primære forarbejdning af træet. Årsagen skal findes i at DLH ikke modtager nogen form for pres fra deres kunder rettet mod produktionsforhold hos de udenlandske leverandører (Int. Albreksen, E., 9-12-98). Erik Albreksen, leder af skov og miljøafdelingen i DLH, forventer dog at DLH i fremtiden vil møde et stigende pres fra deres kunder, der i stigende grad ønsker at vide besked om miljø- og arbejdsforhold hos deres underleverandører (Int. Albreksen, E., 9-12-98).

Da de store grossister og træhandelsvirksomheder, såsom eksempelvis DLH og ØK, står for størstedelen af importen af råtræ, samt træ der har gennemgået første og anden behandling, har deres ageren stor betydning for hvorvidt der foregår en formidling af krav til miljø- og arbejdsforhold, fra danske producenter til leverandørerne i udviklingslande og Østeuropa. Ligesom presset fra DLHs kunder har medført at DLH nu aktivt forholder sig til miljøproblematikker i forbindelse med bæredygtigt skovbrug, vil et stigende pres fra kunderne omhandlende produktionsforholdene hos DLHs leverandører formentlig betyde at DLH vil forholde sig mere direkte til produktionsforholdene hos deres leverandører.

Hvad dette vil kunne få af betydning for produktionsforholdene hos leverandørerne i udviklingslande og Østeuropa er dog tvivlsomt. Handelsvirksomhederne mangler blandt andet den tekniske viden som skal til for at videregive information omkring miljø- og arbejdsmiljøforhold. En information der er nødvendig for at sikre en forbedringen af miljø- og arbejdsmiljøforhold i de udenlandske produktioner (Int. Christiansen, E., 11-12-98). Dette illustreres bla. af en række tilfælde hvor tyske og engelske handelsvirksomheder har overtaget eksisterende træ- og møbelproduktioner i udviklingslande. Resultatet

blev at produktioner kom til at lide under meget dårlige miljø- og arbejdsmiljøforhold (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

Påvirkning af underleverandører igennem møbelkæder

Størstedelen af de færdigproducerede møbler der importeres til Danmark fra udviklingslande og Østeuropa foregår gennem grossister og møbelkæder, såsom Ide Møbler, Dan-Bo Møbler, Møbelringen, Møbelkæden og den nystartede lavpriskæde Biva. Møblerne købes normalt uden at der foregår noget yderlig samarbejde mellem producent og aftager. Dette betyder at der normalt ikke foregår nogen påvirkning af leverandører i forbindelse med miljø- og arbejdsmiljøforhold (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

Grunden til at der ikke formidles krav igennem de danske møbelproducenter, skal formentlig findes i at grossisterne og møbelkæderne ikke møder noget krav fra deres kunder omhandlende miljø- og arbejdsmiljøforhold, samt at disse kæder primært fokuserer på pris, når de indkøber møbler i udviklingslande og Østeuropa. Herudover mangler de ligesom handelsvirksomhederne den tekniske viden, der skal til for at foretage en kvalitets og produktionsrådgivning af leverandørerne (Int. Christiansen, E., 11-12-98).

IKEA, den svenske møbelkæde, har en erklæret miljø-policy som foreskriver at koncernen i alle dele af sin virksomhed skal søge at minimere eventuelle skadelige miljøeffekter. Ifølge koncernen betyder det blandt andet at der stilles krav til leverandørers produktudvikling og design, med henblik på genanvendelse og materialeseparation (Danske møbler, 1997).

I Marts 1998 underskrev IKEA's indkøbsdirektør desuden en aftale med den Internationale Bygnings- og Træarbejder Union. Aftalen forpligter koncernen til fremover at stille krav til sine underleverandører om at opfylde de samme grundlæggende etiske og sociale rettigheder som gælder i Norden (Thingvad, H., 1998a). Hensigtserklæringen er en følge af negativ medieomtale om dårlige arbejdsforhold hos en rumænsk underleverandør og følgende pres fra de nordiske træ- og bygningsarbejderforbund. Konkret kræves det at underleverandørerne (og IKEA's egne virksomheder) har ansættelsesforhold som lever op til hjemlandets love, at virksomhederne respekterer ILO-konventionerne og ILO's anbefalinger om arbejderes rettigheder, at børnearbejde ikke kan accepteres, samt at arbejdere frit kan organisere sig og har ret til at føre frie overenskomstforhandlinger (Thingvad, H., 1998b).

Forfatteren til denne undersøgelse er ikke bekendt med at der findes danske møbelkæder der har forpligtet sig på lignende måde. Dette er dog ikke blevet undersøgt nærmere.

Opsamling

Størstedelen af importen af træ- og møbelprodukter til Danmark fra udviklingslande og Østeuropa sker uden at den danske aftager foretager nogen nævneværdig påvirkning af miljø- og arbejdsmiljøforholdene hos producenten. Miljø- og arbejdsmiljøforholdene i forbindelse med produktionen af importerede træ- og møbelprodukter er således oftest problematiske, specielt er arbejdsmiljøforholdene yderst problematiske (jf. kapitlet omhandlende miljø- og arbejdsmiljøforhold i træ- og møbelindustrien).

I forbindelse med tættere relationer mellem danske aftagere og deres leverandører i udviklingslande og Østeuropa, foregår der ofte en positiv påvirkning af leverandørens miljø- og arbejdsmiljøforhold. Dette skyldes en højnelse af det teknologisk niveau hos leverandøren, samt vidensoverførsel, fra den danske aftager til deres leverandører.

Miljø- og arbejdsmiljøforholdene i danske datterselskaber - og andre virksomheder hvori der er foretaget danske investeringer - allokeret i udviklingslande og Østeuropa er oftest relativt gode. Dog er forholdene ofte under de danske standarder, men normalt langt bedre end forholdene i lokalt ejede produktioner. Normalt er miljø- og arbejdsmiljøforholdene så gode at det ikke (i denne forbindelse) giver mening at tale om eksport af miljøproblemer.

De relativt gode miljø- og arbejdsmiljøforhold på danskejede produktioner i udviklingslande og Østeuropa understøtter konklusionen i sidste kapitel. Her blev det konkluderet at høje danske miljøomkostninger formentlig ikke er årsag til at danske virksomheder i træ- og møbelindustrien flytter produktion til lande med lavere miljøstandarder.

Der har de senere år været et stigende fokus på nødvendigheden af bæredygtig skovbrug, specielt i forbindelse med tropisk træ. Dette har blandt andet fået en større dansk træhandelsvirksomhed til at forholde sig mere aktivt til miljøforhold, i forbindelse med træets oprindelse. Noget lignende kunne forventes på miljø- og arbejdsmiljøområdet hvis der blev formuleret krav om dette fra aftagers side. Hvorvidt dette vil kunne føre til mere omfattende forbedringer af miljø- og arbejdsmiljøforholdene hos leverandørerne i udviklingslandene og Østeuropa, er dog et åbent spørgsmål. En barriere er at handelsvirksomhederne, grossisterne og møbelkæderne ikke har den fornødne tekniske ekspertise til at kunne rådgive leverandørerne.

Kap 6: Konkluderende kapitel

En stadig større del af de træ- og møbelprodukter der sælges i Danmark importeres. Af disse produkter bliver en stadig større del produceret i udviklingslande og Østeuropa. I dag udgør importen af møbler fra udviklingslande og Østeuropa næsten 40 % af den samlede import, en stigning på over 50 % på bare 8 år. En lignende udvikling er formentlig sket i importen af byggekomponenter og andre forarbejdede træprodukter.

Produktionen af de træ- og møbelprodukter der importeres til Danmark fra udviklingslandene og Østeuropa, er som oftest forbundet med dårlige miljøforhold og i særdeleshed dårlige arbejdsmiljøforhold. Miljø- og arbejdsmiljøforhold i disse produktioner er væsentlig dårligere end tilsvarende produktioner i Danmark. Det er således sandsynligt at der - på grund af den voldsomt stigende import fra udviklingslande og Østeuropa, samt de dårlige miljø- og arbejdsmiljøforhold i disse lande - samlet set sker en stigning i miljøbelastningen fra produktionen af de træ- og møbelprodukter der forbruges i Danmark. Samtidig er der sket en flytning af miljøbelastningen fra Danmark til produktionslandene, hvilket i et miljø- og arbejdsmiljøregulerings perspektiv, såvel som i et etisk perspektiv, må opfattes som værende problematisk.

Der er dog ikke tale om nogen eksport af miljøproblemer i den forstand at danske virksomheder bevidst vælger at flytte produktioner med høje miljøomkostninger til lande med dårligere miljø- og arbejdsmiljøregulering. Det til trods for at høje produktionsomkostninger i Danmark oftest er årsag til udflytning af produktion. Tværtimod er der normalt relativt gode miljø- og arbejdsforhold på de virksomheder i udviklingslande og Østeuropa, som har dansk ejerskab, eller hvori der er væsentlige danske interesser. Ligeledes foregår der formentlig heller ingen bevidst outsourcing af produktioner med høje miljøomkostninger.

Der sker ofte, ved tættere forretningsrelationer mellem danske aftagere og deres leverandører i udviklingslande og Østeuropa, en vidensoverførsel, der samtidig med en højnelse af det teknologiske stade medfører forbedrede miljø- og arbejdsmiljøforhold, hos leverandøren. Sådanne tætte forretningsrelationer opstår normalt når den danske aftager, af den ene eller anden grund, har væsentlige interesser i leverandøren. Dette kan blandt andet skyldes at den danske aftager har investeret i leverandørens virksomhed, har store ordrer hos leverandøren eller har et generelt højt fokus på kvalitet. Det er dog kun i forbindelse med en mindre del af importen af træ- og møbelprodukter til Danmark at der er så tætte forretningsrelationer mellem den danske kunde og leverandøren.

Udover de ovennævnte eksempler sker der stort set ikke nogen form for nedsivning af de relativt høje miljøstandarder fra virksomheder i Danmark til virksomheder i udviklingslande og Østeuropa. Problemet ligger først og fremmest i at størstedelen af importen af træprodukter og møbler fra udviklingslande og Østeuropa foregår igennem grossister, træhandelsvirksomheder og møbelkæder, og disse foretager sjældent nogen påvirkning af deres leverandører på miljøområdet. Herudover foretager størstedelen af de danske træ- og møbelvirksomheder ingen eller kun en meget begrænset påvirkning af deres underleverandører på miljø- og arbejdsmiljøområdet.

Årsagen til dette er at de danske træhandelsvirksomheder, grossisterne, møbelkæderne, samt en stor del af de danske træ- og møbelvirksomheder, normalt ikke har noget samarbejde med deres udenlandske leverandører, udover et rent køb-salgs samarbejde, samt at de danske aftagere ikke møder noget krav, fra eksempelvis deres kunder, med hensyn til underleverandørers miljø- og arbejdsmiljøforhold.

Det stigende fokus på tropisk træ og bæredygtig skovvækst hos miljøorganisationer og i befolkningen, har betydet at møbelindustrien og træhandelsvirksomheder er begyndt at stille krav til deres udenlandske

underleverandører om bæredygtig skovbrug. En lignende udvikling rettet mod miljø- og arbejdsmiljøforhold hos leverandører i udviklingslande og Østeuropa kunne forventes, hvis der i den danske offentlighed kom et større fokus på disse forhold. En udvikling der allerede er set eksempler på. Således har den svenske møbelkæde IKEA, efter negativ avisomtale og pres fra de nordiske træ- og bygningsarbejder forbund, underskrevet en aftale om at den fremover vil stille krav til sine underleverandører om at opretholde de samme grundlæggende etiske og sociale rettigheder som gælder i Norden.

Hvor det vil være muligt for danske opkøbere at sætte krav til underleverandører om at overholde grundlæggende etiske og sociale rettigheder, og dermed være med til at forbedre arbejdsforholdene, er der formentlig større vanskeligheder forbundet med at sikre bedre miljø- og arbejdsmiljøforhold hos underleverandørerne i udviklingslande og Østeuropa. En stor del af de nødvendige ændringer, der skal til for at sikre en forbedring af miljø- og arbejdsmiljøforholdene i produktionen, kræver teknologisk viden - en viden som de danske opkøbere ikke har og derfor ikke kan videregive.

Referenceliste

Arbejdstilsynet, Træ- og Møbelindustri. Branchebilleder. Arbejdstilsynet, 1995.

Berlingske Tidende (17.02.1998), "Miljøkrav kan være dyre for firmaer"

Carl Bro, Historisk beskrivelse af Træ- og møbelbranchens mulige miljøbelastning – specielt med henblik på jord- og grundvandsforurening. Udført af Carl Bro for Vestsjællands Amtskommune, 1992.

Dahl, K., "Kinesere laver Skandinaviske møbler". Danske møbler nr. 6, 1998.

Danmarks statistik, www.dst.dk., 1998.

Danske møbler, "Vugge-til-grav". Danske Møbler, nr. 3, 1997.

Danske møbler, "Møbelindustrien i Polen". Danske møbler, nr. 2. 1998.

DLH, "Forestry and Environment". DLH Annual Report, 1997.

Eriksen, J. & Hansen, M.W., Environmental aspects of Danish foreign direct investment to developing countries. Managing the environment in an open economy. Report as part of UNCTAD/DICM Project, Cross border environmental management in transnational companies, 1998, ikke publiceret.

Foreningen Dansk Møbelindustri, Informationsmateriale, 1998.

Hansen, M.W., Danish Foreign Direct Investment in Less Developed Countries and Eastern Europe. A survey of the international operations of Danish companies. Copenhagen Business School, 1996.

Hansen, M. W., Crossborder Environmental Management in Danish Transnational Corporations. A survey of cross border environmental management practices in 153 Danish transnational corporations. Copenhagen Business School, 1997.

IFU, Annual Report 1997. The Industrialization Fund for Developing Countries. Danish International Investment Funds, 1997.

IØ, Annual Report 1997. The Investment Fund for Central and Eastern Europe. Danish International Investments Funds, 1997.

Jørgensen, J.H. & Larsen H., Danske møbler til tyske hjem. Speciale rapport på Institut for Samfundsvidenskab, Geografi og Datalogi. Roskilde Universitetscenter, 1995.

Korsager, K., "Jeg var i Polen". Danske Møbler, nr. 10, 1997.

Korsager, K., "Under Østeuropæisk bekvemmelighedsflag". Danske Møbler nr. 7, 1998.

Miljøstyrelsen, Træbeskyttelsesmidler og imprægneret træ. Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen, Nr. 57. Miljøstyrelsen, 1997.

Paludan, J.P. & Olesen, A., Træ og møbelindustrien år 2007 og 2097 - Et fremtidsprojekt for Træets arbejdsgiverforening. Træets arbejdsgiverforening, 1997

Politiken, "Miljøregning rokeret væk", 21 juni 1995.

Thingvad, H. (a), "IKEA indfører etisk regelsæt". Træ & Byg, nr. 4, april, 1998.

Thingvad, H., (b) "IKEA sikrer en million arbejdere". Træ & Byg, nr. 7, juli, 1998.

Træets arbejdsgiverforening, "Introduktionsbrev til træ- og møbelvirksomhederne i Danmark". www.tree.dk/web/miljø/plan2.htm. Træets arbejdsgiverforening, 1998.

Interviews:

Albreksen, E. (9-12-98). Leder af skov- og miljøafdelingen i Dalhoff Larsen & Horneman A/S.

Asmussen, J. (8-12-98). Marketing direktør i Trip-Trap.

Bjørner, M., (11-12-98). Danske træproducenter.

Christiansen, E. (11-12-98). Pensioneret senior konsulent DTI.

Engedal, H. (9-12-98). Underdirektør i Kvik-køkkenet.

Hasle, P. (03-12-98). CASA.

Jensen, K. (3-12-98). Økonomidirektør i Frits Hansen.

Jensen, T. L. (8-12-98). Underdirektør og teknisk chef i Junckers Industrier.

Mikkelsen, P. (11-12-98). Leder af DANCED projekt omhandlende implementering af renere teknologi i træ- og møbelindustrien i Malaysia.

Poulsen, H.B. (12-12-98). Århus tekniske skole.

Bilag 4: Udvalgte danske industriers engagement i udviklingslande og Østeuropa

Udført af Bjarke Fønnesbech, Teknologirådet.

Følgende er en interviewsundersøgelse af den danske tekstil-, læder- og garveribranches, samt fødevarerindustriens engagement i udviklingslande og Østeuropa.

Den danske tekstilbranches engagement i udviklingslande og Østeuropa

Følgende er baseret på et telefoninterview med Birthe Foster, Pure Produktionen.

Branchebeskrivelse

Når tekstilbranchen i det følgende behandles refereres der til de produktionsprocesser, der ligger efter den primære forarbejdning af bomuld, uld, polyester og andre materialer der indgår i tekstilproduktionen. Der refereres således til produktionsprocesser såsom: spinning, vævning, strikning, farvning, tilskæring, syning og design.

Tekstilbranchen har igennem mange år været det tredje største eksporterhverv i Danmark. De største importører af dansk produceret tekstil er Norge og Sverige, herefter følger Tyskland, Holland og Belgien.

De danske tekstilproducenter kan lidt forenklet deles op i to kategorier af virksomheder. Den ene type virksomhed indkøber tekstil i Danmark hvorefter tekstilerne fragtes til dattervirksomheder eller underleverandører, allokere i fortrinsvis Polen eller Baltikum hvor syningen foregår. Herefter fragtes de færdigsyede produkter tilbage til Danmark hvor de kontrolleres for fejl, for derefter at blive afsat på det nationale marked eller ved eksport. Den anden type virksomhed består stort set kun af design og marketing funktioner. Produkterne designes i den danske virksomhed, hvorfra de også sælges, men selve produktionen foretages af udenlandske underleverandører.

Udvikling i produktionens allokering

De seneste tiår er der sket en stor udflytning af tekstilproduktion fra Danmark til lavindkomstlande. Specielt har der været en stor udflytning af produktion til Østeuropa og de senere år er produktion i stigende grad blevet flyttet til Asien. Det er specielt de arbejdskraftsintensive produktionsprocesser, såsom tilskæring og syning, der er flyttet ud af Danmark.

I slutningen af 70erne og starten af 80erne begyndte de største danske tekstilvirksomheder at flytte produktionsprocesserne tilskæring og syning ud af Danmark. I starten flyttede man produktionerne til Portugal og nogle enkelte også til Nordafrika. I midten af 80erne og 90erne har der været en generel tendens til, i hele tekstilbranchen, at flytte produktionsprocesserne farvning, tilskæring og syning til udlandet. I stedet for Portugal og Nord Afrika blev produktionerne i denne årrække flyttet til Polen og Baltikum. I dag bliver stort set hele Danmarks tekstilproduktion tilskåret og syet i disse lande. Dette gælder også for den europæiske tekstilindustri. Generelt er design og marketing de eneste dele af produktionen, der fortsat er allokere i Danmark.

Det er Birthe Fosters opfattelse at virksomhedernes høje fokus på lønomkostninger i mange tilfælde har taget fokus væk fra omkostninger ved logistikken, ved udflytning af produktion. For mange virksomheder har det derfor ikke været en fordel at flytte deres produktion ud. Skal det være rentabelt at producere tekstilprodukter i Danmark kræver det dog at der sker en ændringen i selve produktionskonceptet, fra traditionelle linielayouts og akkordsystemer til "just in time" princippet.

Indenfor produktioner hvori strikning og vævning indgår har man ikke set de samme tendenser til udflytning af produktion. Det skyldes at strikning og vævning i dag er højautomatiseret, og at der derfor ikke er det samme incitament til at flytte produktionen til lavindkomstlande. En række virksomheder påtænker dog at flytte produktionen til Østeuropa, primært for at være tættere på markedet, hvilket i dette tilfælde vil sige tyske og franske indkøbere.

De tekstilvarer der fremstilles i Danmark bliver normalt også farvet i Danmark. Modsat farves tekstiler der fremstilles i udlandet normalt i det pågældende land, hvilket gælder for størstedelen af den tekstil der produceres af/for danske virksomheder.

Miljø- og arbejdsmiljøproblemer

Miljø- og arbejdsmiljøforhold i tekstilbranchen i Danmark er generelt væsentlig bedre end i udviklingslande og Østeuropa.

Det ensformige hurtige arbejde kan medføre ergonomiske problemer ved tilskæring og syning. I Danmark har der de sidste årtier været et højt fokus på ergonomiske problemer i forbindelse med disse produktionsprocesser, og de ergonomiske problemer er i dag meget begrænsede på de tilbageværende systuer.

I forbindelse med tilskæringen frigives der støv, hvilket er et problem for arbejdsmiljøet. I Danmark har man normalt så gode udsugningsforhold at støv ikke giver anledning til problemer. Det forholder sig dog anderledes i mange østeuropæiske og asiatiske lande. Her forefindes der i mange tilfælde ikke udsugning. Et problem i denne forbindelse er at tekstilerne kan være behandlet med farlige kemiske stoffer.

I systuer i østeuropæiske og asiatiske lande er der oftest store arbejdsmiljøproblemer. Der tages ofte ingen hensyn til ergonomi. Eksempelvis er der kun sjældent løfteanordninger og det er ofte set at arbejderne sidder på kasser. Mange gange mangler der afskærmning på maskiner, der tilmed ofte er gamle og nedslidte. Dette resulterer i et højt antal af arbejdsulykker. Ifølge Birthe Foster er en af årsagerne til det dårlige arbejdsmiljø på systuer i udviklingslande og Østeuropa den hårde konkurrence på prisen på disse markeder. Dette medfører også at menneskerettigheder ofte ikke overholdes.

Traditionelt har der været knyttet store ydre miljøproblemer til farveprocessen. På moderne produktionsanlæg har man i dag løst mange af disse tidligere problemer ved forbedrede farveprocesser, ved substitution af uønskede kemiske stoffer og ved rensning. I mange produktioner i Østeuropa og i Asien er der ikke sket den samme udvikling. Ofte hældes kemikalier direkte ud i kloakken og der bruges generelt en lang række kemikalier i farveprocessen som ikke benyttes i EU på grund af disses skadelige virkninger. Disse kemikalier har medført at nogle brugere af de pågældende tekstiler - hvilket også inkluderer danske forbrugere - har fået udslæt og eksem. Der har tilmed været formodninger om at det danske miljø i dag belastes hårdere på grund af udvaskning af farvestoffer ved den daglige vask end miljøet gjorde få år tilbage, da en lang større del af tekstiler forbrugt i Danmark også blev farvet i Danmark.

Produktioner med høje miljøomkostninger

Farveprocessen er forbundet med høje miljøomkostninger. Med undtagelse af enkelte specialordrer, fra udenlandske kunder som stiller store miljøkrav til produktionsprocessen, farver danske farverier kun tekstiler som produceres i Danmark. Årsagen til at danske farverier ikke, som en stor del af den øvrige tekstilindustri, er flyttet ud skyldes formentlig at farverierne består af meget store produktionsanlæg, som er svære og dyre at flytte.

Det er forbundet med store omkostninger at forbedre arbejdsmiljøet, hvilket specielt gælder for forbedringer af de ergonomiske forhold på systuer.

Årsager til udflytning - hvad driver udflytning?

De danske systuer blev flyttet ud af Danmark primært for at sænke produktionsomkostningerne, primært lønomkostningerne. Høje danske krav til ergonomi, og virksomhedernes omkostninger i denne forbindelse, har formentlig haft en betydning for den generelle udflytning af systuer til Portugal og senere Polen. På dette tidspunkt var der stort set ikke var nogen krav til arbejdsmiljøet i disse lande.

Danske virksomheders handlen i udlandet

Der er generelt gode miljø- og arbejdsmiljøforhold i de udenlandske produktioner hvori der er foretaget danske investeringer. Normalt foregår der i disse tilfælde en nedsivning af teknisk viden, og en formidling af viden omkring miljøforhold finder sted.

Det er meget forskelligt hvorvidt danske tekstilvirksomheder foretager en påvirkning af deres underleverandører på miljøområdet. Mange gange sker der ikke nogen form for påvirkning. I en række tilfælde, især i forbindelse med længere og tættere forretningsforbindelser, sker der dog en positiv påvirkning af underleverandørernes miljøforhold. Især i lande hvor Danida og PS-programmet opererer er der - som følge af PS-programmets krav til miljøforhold og PS-programmets arbejde med støtte og udvikling af forretningsrelationer mellem danske virksomheder og underleverandører i de pågældende land - set sådanne positive miljøeffekter. En dansk tekstilvirksomhed som er med til at påvirke miljøforholdene hos deres underleverandører er virksomheden NovoTex. Novo Tex satser bevidst på at markedsføre "grønne" tekstilprodukter.

Det er det vigtigt at PS-programmet og Danida opererer i de lande hvor der er danske virksomheder, da PS-programmet og Danida har stor betydning for miljøforholdene hos underleverandører til danske virksomheder. At PS-programmet er flyttet ud af Indien og til Bangladesh er derfor i denne sammenhæng højest uheldigt.

Der foregår ingen påvirkning af miljøforholdene hos tekstilproducenter i udlandet gennem danske grossister og opkøbere. Normalt er der ingen forbindelse mellem producenterne og de danske opkøbere. Enkelte opkøbere har dog kontrollører som kommer ud til underleverandørerne og tjekker syninger, men igennem disse formidles ingen krav til underleverandørernes miljøforhold.

Læder- og garveribranchen engagement i udviklingslande og Østeuropa

Følgende er udarbejdet på grundlag af et interview med Willy Frendrup, DTI.

Karakteristik af læder- og garveribranchen

Ved garvning forarbejdes huder til læder. Det forarbejdede læder indgår efterfølgende i en række forskellige produktioner typisk i skoindustrien, beklædningsindustrien og møbelindustrien. I indenfor sidstnævnte afsættes blandt andet en del af produktionen til automobil- og flyindustrien.

Når læder- og garveribranchen i det følgende omtales henvises der til produktionen af lædervarer, fra den første forarbejdning af de ugarvede huder og til at der er foregået en færdigforarbejdning af læderet og det indgår i eksempelvis beklædnings-, sko- og møbelprodukter. Således indgår den animalske produktion af huder ikke i læder- og garveribranchen.

Produktionen af læder kan deles op i fire hovedprocesser: Forbehandlingen hvor huderne rengøres og uønskede dele af huderne fjernes; selve garvningen, hvor læderet bliver konverteret; våde og tørre efterbehandlinger hvor den videre forarbejdning af læderet foregår, herunder produktion af færdige artikler i de læderforarbejdende industrier.

Udviklingen af læder- og garverebranchen

Der er de sidste 50 år sket en fundamental ændring i allokeringen af læder og garveriproduktionen, såvel i Danmark som i resten af verdenen. I midten af århundredet importerede man langt de fleste huder til Vesteuropa. Huderne blev garvet i Vesteuropa og derefter primært solgt på det europæiske marked, men der foregik også en reeksport af de færdigforarbejdede produkter.

I dag er situationen stort set omvendt. I dag foregår der en eksport af huder fra lande i EU til udviklingslande og Østeuropa, hvor forbehandlingen og garvningen typisk foregår. Fra at Danmark i 1962 havde 20 garverier er antallet af garverier faldet til kun to i dag. Det er den samme udvikling der er set i hele EU, bortset fra Italien og Spanien. De garverier der har overlevet opererer i dag indenfor nicheområder med høj kvalitetsprodukter. Kvaliteten af læder der er garvet i landene Argentina, Uruguay, Brasilien og Mexico er næsten lige så høj som den europæiske. Laveste læderkvalitet produceres i den resterende del af Latin Amerika, Asien og Afrika. I Østeuropa er kvaliteten lidt bedre.

Efter at læderet er blevet garvet transporteres det oftest, i våd tilstand, tilbage til EU hvor efterbehandlingen af læderet foregår. Dette mellemprodukt kaldes "wet blue" og betegner kromgarvet læder i våd tilstand. I denne tilstand er læderet let at transportere.

Forbehandlingen og garvningen af huder er de to produktionsprocesser der er mest arbejdsintensive i læder- og garveribranchen. I forhold til disse produktionsprocesser er efterbehandlingen mere vidensintensiv. De seneste årtiers relokeringen af garverier ligner på denne måde udviklingen i mange andre brancher, hvor de mest arbejdskraftsintensive processer flytter til lande med lavere lønninger og de mere videnstunge processer forbliver i de vestlige lande. Det er Willy Frenndrups overbevisning at der på længere sigt vil ske det at læderproducenterne i Asien, Østeuropa og Latinamerika vil kunne udføre alle produktionsprocesserne. Derved vil der sandsynligvis ske en yderlig udflytning af produktion fra EU.

Store lædervare producenter fra EU har i flere tilfælde etableret garverier i udviklingslande og Østeuropa. Et eksempel på dette er den danske skoproducent Ecco's der har garverier i Portugal, Indonesien og Thailand. Først blev garveriet i Portugal etableret senere kom garverierne i Indonesien og Thailand til. Ecco har dog ikke kun etableret garverier i de pågældende lande også den videre forarbejdning af læderet, herunder skoproduktionen, er samtidig flyttet til de pågældende lande.

Miljø- og arbejdsmiljøproblemer

Miljø- og arbejdsmiljøproblemerne er først og fremmest knyttet til forbehandlingen og garveprocesserne. Disse produktionsprocesser er de sidste årtier flyttet til udviklingslande og Østeuropa. Der er således sket en flytning af miljøproblemerne. Da produktionskompetencen og opmærksomheden på miljø ofte er lavere i disse lande end i EU kan man frygte, at der samtidig er sket en stigning i forureningsgraden fra produktionen.

Arbejdsmiljøproblemerne i forbindelse med garvning og læderproduktion er i dag, i EU, begrænsede. Hvor man eksempelvis få årtier tilbage kunne observere at mange gamle garvere og læderarbejdere havde mistet en eller flere fingre ses dette ikke i dag. I dag er maskinerne langt bedre sikrede. I Østeuropa er arbejdsmiljøforholdene næsten ligeså gode som i EU. Modsat gælder det for de fleste udviklingslande at arbejdsmiljøforholdene er meget dårlige, eksempelvis pilles afskærmning til sikring af medarbejdere oftest af. Der er dog store forskelle på arbejdsmiljøforholdene landene imellem, blandt andet er arbejdsmiljøforholdene ofte lidt bedre i muslimske lande end i andre udviklingslande. Det er stor forskel på miljøforholdene i de enkelte udviklingslande og østeuropæiske lande, men generelt er miljøforholdene relativt dårlige.

Forbehandlingen af huderne foregår ved at hår og andet organisk materiale opløses og fjernes, ved hjælp af en række kemikalier. En række af disse kemikalier kan give problemer for arbejdsmiljøet og det ydre miljø. Specielt i udviklingslande medfører brugen af disse kemikalier arbejdsmiljø problemer.

Forbehandlingen resulterer dog først og fremmest i problemer for det ydre miljø, i forbindelse med udledning af store mængder organisk materiale. De store mængder organisk stof er en uundgåelig konsekvens af rensningen af huderne. For ikke at slippe store mængder organisk materiale ud med spildevandet er det derfor nødvendigt med rensningsanlæg. Et højt forbrug af vand er til tider også et problem for det omkringliggende miljø.

Normalt betragtes de største miljøproblemer som værende tilknyttet garvningen. Garvningen skal sikre at læderet ikke bliver angrebet af bakterier. I garvningen benyttes der som oftest krom i reduceret form, det såkaldte krom (III) (Cr III) der binder sig til det organiske materiale (læderet). Ca. 85 % af verdensproduktionen af læder garves med krom.

I naturen kan der ske en iltning af krom (III) til krom (VI), som er meget giftigt for levende organismer. Derved udgør brugen af krom en fare for det ydre miljø. I praksis vil der i naturen dog normalt ikke opstå en iltning af krom (III) til krom (VI).

I EU-lande foregår der altid en rensning for krom i spildevandet, før det ledes ud. I Østeuropa er der de senere sket en udvikling, således at der i mange produktioner er indført processer med et ringere udslip af krom, samtidig med at der ofte renses for krom. En udvikling som Danmark har været med til at fremme, i form af konsulent hjælp. I resten af verdenen sker der i nogle tilfælde en rensning af spildevandet for krom, i andre tilfælde gør der ikke. Problemet er størst i Afrika hvor det er undtagelsen at spildevandet renses for krom. Trods mange garveriers manglende rensningsforanstaltninger er der dog langt flere garverier i udviklingslande og Østeuropa der i dag renses deres spildevand end der var for bare 10 år siden. Willy Frendrup er af den overbevisning at denne tendens vil fortsætte og at spildevandsrensning for krom om 10 år generelt vil være indført på garverier verden over.

I Svendborg, hvor den ene af de to danske garverier er beliggende, har man som følge af 5 års udviklingsarbejde, udviklet en kromfri garvningsmetode. Produktionsmetoden har vist sig at være relativ dyr hvilket, sammen med det omfattende udviklingsarbejde, har resulteret i en væsentlig fordyrelse af læderet. Der har dog ikke været speciel stor opmærksomhed fra kunderne side, omkring den nye metode, hvilket har betydet at kun ca. en tredjedel af produktionen i dag er kromfri. Det er altså ikke en metode der, inden for den nærmeste fremtid, kan forventes at spredes til produktioner i lande der i højere grad fokuserer på prisen.

I forbindelse med garvningen af læderet konserveres læderet med salt. Da salt er meget dyrt at rense fra vand medfører brugen af salt ofte store miljøproblemer i mange ulande. Problemerne opstår når saltvandet ledes ud i en tilstødende ferskvandsflod eller ud på marker, hvilket gør dem golde.

Der forefindes stort set ingen ydre miljøproblemer i de efterfølgende produktionsprocesser, de såkaldte våde og tørre efterbehandlinger. For det læder der sælges i EU sker den våde og tørre efterbehandling som oftest i EU, da disse processer kræver et højt kompetenceniveau. I forbindelse med den endelige forarbejdning af læderet kan der optræde arbejdsmiljøproblemer ved opskæring og syning.

I følge Willy Frendrup er der ofte en tæt sammenhæng mellem kvaliteten af den enkelte produktion og miljøforholdene i samme produktion. Ofte er dette også gældende for arbejdsmiljøet. I følge Willy Frendrup er der en direkte sammenhæng mellem de garverier, der har evnet at forbedre miljøforholdene, og de tilbageværende garverier i Danmark og EU. Kort og godt har kun de virksomheder i EU, der har

evnet at omstille sig til nye tendenser, herunder strengere miljøkrav, overlevet i de sidste årtiers hårde konkurrence. Dette har blandt andet medført at de små virksomheder ikke har overlevet. I lighed med dette vil skærpede krav til miljøforhold i udviklingslande og Østeuropa formentlig betyde at produktionen vil blive samlet på færre men større virksomheder.

Årsagerne til udflytningen af produktion

Ifølge Willy Frendrup er det hovedsageligt lønomkostningerne der har været årsag til at forbehandlingen og garveprocesserne er flyttet ud af EU. I dag er de største eksportører af garvede huder og lædervarer Kina og Indien. Willy Frendrup er også af den opfattelse at høje miljøomkostninger har været en medvirkende årsag til den massive udflytning af disse produktioner. En indførelse af øgede miljøforanstaltninger i tredje verdens landene vil derfor kunne bidrage til en mere ligelig konkurrence.

Danske og vesteuropæiske virksomheders handlen i udlandet

Udenlandske produktioner med europæiske investeringer

Ecco er den eneste danske virksomhed der har investeret i garverier i udlandet. Både miljø- og arbejdsmiljøforholdene er generelt relativt gode i produktioner udenfor EU, hvori der er foretaget investeringer, af den ene eller den anden art, af europæiske virksomheder. Normalt er miljøforholdene markant bedre end i lokale produktioner, hvori der ikke er foretaget investeringer af virksomheder fra et vestligt land. Det skyldes blandt andet at produktionskvaliteten på fabrikker med europæiske investeringer i mange tilfælde er højere end lokalt ejede fabrikker, hvilket normalt medfører forbedrede miljøforhold.

Europæiske wet blue aftagers påvirkning af underleverandører

Miljøforholdene i garverier i udviklingslande og Østeuropa er oftest relativt dårlige. De europæiske wet blue aftagere afstedkommer ikke nogen entydig påvirkning af miljøforholdene hos de udenlandske underleverandører (garverierne). Der er set eksempler på at de europæiske virksomheder har haft en direkte negativ effekt på miljøforholdene, ved at fastholde garverierne i bestemte produktionsprocesser. Modsat er der også set eksempler på at europæiske wet blue aftagere har hjulpet leverandøren med at forbedre produktionen og produktkvaliteten, og derved været med til at forbedre miljøforholdene.

Påvirkning gennem lædergrossister og importører af færdigvarer

Lædergrossister og importører af færdigvarer indeholdende læder foretager ingen form for direkte påvirkning af deres underleverandører på miljøområdet. Der indkøbes kun på grundlag af pris og kvalitet, og de europæiske opkøbere er ligeglade med miljøforholdene hos producenten. Som en konsekvens er miljøforholdene oftest dårlige hos de udenlandske leverandører.

Diverse

UNIDO har igangsat et forberedende arbejde omkring miljømærkning af lædervarer. Resultatet bliver formentlig et forsøg på at indføre certificeringssystemer i garveribranchen og deklARATIONER på lædervarer. Arbejdet er primært startet for at hjælpe læderindustrien i udviklingslande hvor den miljømæssige forbedring er en side gevinst. I opstartsfasen vil det være nødvendigt med kapitaltilskud, men det er hensigten at ordningerne over tid skal være selvfinansierende. Hele projektet står og falder dog med de vestlige forbrugeres interesse og vilje til at betale mere for lædervarer.

Fødevarerindustriens engagement i udviklingslande og Østeuropa

Følgende er baseret på et interview med Niels Heine Kristensen, Institut for Teknologi og Samfund, DTU.

Fødevarerindustrien er en samlebetegnelse for mange forskellige typer af industri. Dette sætter i høj grad en begrænsning for hvor fyldestgørende og dækkende denne udredning kan blive. Desuden var interviewedes viden om danske produktioner i udlandet begrænset. Følgende papir repræsenterer derfor ikke nogen fyldestgørende gennemgang af den danske fødevarerindustri og dennes engagement i udviklingslande og østeuropa. Papiret illustrerer dog en række potentielle miljøproblemer i udviklingslande som følge af dansk eksport til eller dansk produktion til disse lande.

Når fødevarerindustrien i det følgende behandles, medtages ikke den primære produktion. Der fokuseres på den forarbejdende industri herunder slagterier, mejerier, sukkerfabrikker og bagerier, samt de hjælpeindustrier der er tilknyttet såvel den primære produktion som den forarbejdende industri, herunder grovvarerhandler, frøproduktion, produktion af ingredienser og lignende. Producenter af pesticider og kunstgødning behandles ikke.

Den danske fødevarerindustri

Den danske fødevarerproduktion består først og fremmest af kødproduktion, hvor svineproduktionen er den dominerende. Danmark producerer ca. 35 mio svin om året og er en af verdens største eksportører af svin. Andre kødproduktioner af betydning i Danmark er produktionen af fjerkræ og oksekød. De sidste år er der sket en stigning i mængden af kødkvæg. Årsagen er at EUs landbrugsstøtte har ændret karakter, og en stigende omlægning til økologisk landbrug. Samtidig er der sket en forbedring i kødets kvalitet, da slagterierne ikke længere kun modtager kød fra malkekvæg. Dette vil formentlig forbedrer mulighederne for eksport.

Danmark har såvel en stor produktion af slagtekyllinger og æg. Eksporten af slagtekyllinger er dog de senere år gået ned. Årsagen skal findes i en stigende forekomst af salmonella i slagtekyllingerne.

Den danske slagterierindustri er domineret af to store slagterier. For nyligt fusionerede to store danske slagterier og dannede det nye slagteri Danish Crown, der har ca. 60 % af det samlede marked. Steff Houlberg, Danmarks næststørste slagteri har ca. 30 % af markedet. Resten af markedet dækkes af små lokale slagterier.

Mejeriproduktionen er den næststørste sektor i den danske fødevarerindustri. Langt den største del af produktion er rettet mod det hjemlige marked, men på enkelte nicheområder såsom produktionen af tømælk, smør og fetaost har danske producenter en stor del af verdensmarkedet. En stor del af tømælksproduktionen eksporteres til udviklingslande.

Mejeribranchen i Danmark er næsten totalt domineret af MD food der står for 90 % af indvejningen (den mælk der aftages af mejerierne). Den resterende produktion foregår på små lokale mejerier.

I modsætning af mejerier og slagterier der har været domineret af andelstanken har foderstoffer og lignende hovedsageligt været privatejet. Dette har formentlig haft betydning for en mere spredt branchestruktur med lokalt forankrede foderstoffer. Enkelte større foderstoffer, såsom KFK og DLG, har dog opkøbt en del mindre foderstoffer de sidste år. De danske foderstoffer har en stor import af næringsholdige produkter. Det drejer sig om produkter som rapskager, sojakager, palmeolie og kokosolie.

I tæt samarbejde med kødproducenterne foregår der i Danmark en stor produktion af kemiske produkter, såsom enzymer, vækstfremmere og hormoner der benyttes i kødproduktionen. Hjælpestofferne bliver

produceret af virksomheder såsom Løvens Kemiske, Kemisk Værk Køge og Dansk Pektin. Interviewede var ikke klar over omfanget af en eventuel eksport af disse kemiske produkter.

I Danmark foregår en stor produktion af tilsætningsstoffer, såsom farvestoffer, hævemidler og emulgeringsmidler, til brug i fødevarerindustrien. En stor del af produktionen eksporteres. En af de toneangivende virksomheder indenfor denne sektor er Grindsted Products, der er en af de største leverandører af tilsætningsstoffer på verdensmarkedet. Eksporten foregår hovedsageligt til OECD lande, da det hovedsageligt er her at den videre forarbejdning og forædling af fødevarer foregår.

Enkelte andre nicheproduktioner med tilknytning til fødevarerindustrien er dominerende på verdensmarkedet indenfor deres markedssegment. Det gælder eksempelvis indenfor produktionen af græsfrø hvor Dlf-Trifolium har ca. 1/2 af verdensmarkedet. Ligeså har Danisco specialiseret sig indenfor sukkerroefrø og er gået ind i genteknologi.

Investeringer i udlandet

De danske fødevarerproducenters investeringer i udlandet er relativt begrænsede og er kun foregået indenfor enkelte områder. En af årsagerne til dette er formentligt at den danske fødevarerindustri har været præget af bøndernes ejerskab, igennem andelsselskaber, og derfor først og fremmest har fokuseret på mulighederne for at afsætte egne produkter.

Carlsberg har igennem mange år foretaget store investeringer i udlandet, såvel i OECD-lande som i udviklingslande. Derved er Carlsberg et atypisk eksempel på en dansk fødevarerforarbejdende virksomhed. Udover Carlsberg investeringer er det kun relativt få danske fødevarerforarbejdende producenter der har investeret i udlandet. Som enkeltstående eksempler kan det dog nævnes at Danisco har foretaget investeringer i sukkerfabrikker i Sverige, Tyskland og Polen, og MD food har opkøbt mejerier i England, Østeuropa og Latinamerika.

Indenfor produktionen af tilsætningsstoffer har der været en stigende internationalisering af produktionen blandt andet har Grindsted Products etableret sig i Frankrig og USA, og Danisco har opkøbt en række produktioner i udlandet.

Miljøproblemer

Miljøproblemer i forbindelse med den forarbejdende industri såsom slagterier, mejerier og bryggerier knytter sig først og fremmest til store udledninger af organiske stoffer og rengøringsmidler fra slagterier og mejerier.

Indenfor produktionen af tilsætningsstoffer sker der først og fremmest en problematisk vandbåren og luftbåren udledning af mere komplekse organiske stoffer såsom bakterier, næringsstoffer, bakterier og forskellige former for metaboliter fra produktionen.

Miljøproblemer i tredjeverdenslande

Den interviewede havde relativt begrænset viden om hvorvidt den danske fødevarerindustri engagement i udviklingslande og Østeuropa har medført miljøproblemer.

Det virker ikke som om at der på nuværende tidspunkt foregår nogen direkte eksport af problematisk varer indenfor fødevarerproduktionen (red.). Indenfor fødevarerindustrien (bredt defineret) er det sandsynligvis først og fremmest i forbindelse med direkte eksport af produkter fra den agrokemiske industri at miljø- og arbejdsmiljøproblemer i udviklingslande og østeuropa opstår. Som tidligere nævnt behandles denne branche ikke i dette papir.

Eventuelt kan der forekomme miljø og arbejdsmiljøproblemer i forbindelse med eksporten af tilsætningsstoffer til udviklingslande. Det er dog kun en lille del af den danske produktion der eksporteres til disse lande, da tilsætningsstofferne benyttes i den videre forarbejdning og forædling af fødevarer og denne produktion hovedsageligt foregår i OECD lande.

Det har været nævnt at eksporten af varer der indeholder gensplejsede organismer kunne medfører miljøproblemer. Problemet skulle opstå i forbindelse med at vurderingen af GMO'er kun tager højde for risikoen for spredning i Danmark, og ikke tager højde for risikoen for spredning i de lande, hvor de gensplejsede organismer udsættes. Set i lyset af den store danske eksport af græsfrø kunne dette blive et problem hvis de danske producenter begynder at benytte gensplejsning. Indenfor produktionen af sukkerroefrø er der på nuværende tidspunkt forsøg med gensplejsning.

For et få år tilbage var der en stor diskussion omkring arbejdsmiljø- og miljøforhold hos dansk ejede tangproducenter (Dansk Pektin) i Asien. Den producerede tang bliver importeret til Danmark og indgår som råstof i pektinproduktionen. Tang produktionen skabte (og skaber eventuelt stadig) store arbejdsmiljø- og miljøproblemer i forbindelse med høsten.

Bilag 5: Oversigt over udvalgte forureningstunge virksomheders udflytning

Skema 1. Case-oversigt

Virksomheder	KVK, AH Marks	Proms, Lundbeck	Sonoco Polysack, Aida	Sojakagefabrikken, Ravi Alkalis	LKM
Eksport til	Storbritannien	Storbritannien	Storbritannien	Pakistan	Indien
Hvad blev flyttet?	Produktionsudstyr til u-krudsmiddelproduktion	Planlagt produktionsudvidelse for kemiske mellemprodukter	Maskiner til fremstilling af plastposer	Nedlukket produktionsanlæg til klorfremstilling	Brugt produktionsudstyr til fremstilling af proces- og VVS-udstyr
Problemer forværret ved flytning?	Ja, ringere sikkerhed og førstehjælpsprocedurer hos modtageren	Muligvis	Ja, opfyldelse af et påbud vedr. maskinsikkerhed blev udsat	Nej, fordi flytningen blev standset.	Muligvis, på grund af ringere viden om sundhedsfarer på indisk virksomhed
Hvilke problemer?	Ulykkesrisiko ved giftige/ætsende kemikalier	Spildevandsproblemer, kemiske udsalp, forgiftningstarer	Ulykkesrisiko og dårligt psykisk arbejdsmiljø	Ydre miljø og arbejdsmiljøproblemer ved kviksølvbrug. Ulykkesrisiko ved klorfremstilling	Vibrerende værktøj, risiko for "hvide fingre"
Udestående med danske myndigheder ved flytningen?	Nej, men dyrt at oplyde krav i amlæts miljøgodkendelse	Ja, Proms. Overtrædelse af udfederkrav og forsøg på at skjule det	Ja, et påbud om maskinsikkerhed ikke opfyldt	Nej	Nej, Påbud om udskitfning af vibrerende håndværktøj oplydt gennem eksport
I strid med international lovgivning eller konventioner?	Muligvis Seveso-direktivet	Nej	Nej	Nej, men ved klassificering som farligt affald i strid med Basel-konventionen	Nej
Kontakt mellem myndigheder?	Nej	Ja, lokalpolitikere fra Storbritannien var i DK for godkendelse af produktionen	Nej (Bortset fra forsøg på at inddrive bøden via Interpol)	Ja, men sent i forløbet. Virksomheden besluttede selv at opgive import	Nej
Kontakt mellem fagforeninger?	Ja, men uden stor virkning	Kontakt fra dansk fagforening til engelsk europaparlamentariker	Nej	Nej	Nej, sikkerhedsrepræsentant fandt det risikabelt
Kontakt mellem andre aktører?	Arbejdsmiljørådgivere om årsag til dødsulykke	Ja, Greenpeace og mellem dansk og britisk europaparlamentariker	Nej	Ja, kritisk presse, Greenpeace og lokale miljøorganisationer	Kontakt mellem dansk sikkerhedsrepræsentant og indisk direktør
Virningen af kontakt eller mangel på samme	Bedre formidling kunne sandsynligvis have forebygget en dødsulykke. En vis opmærksomhed om risiko for langsigtede sundhedsskadelige virkninger	Betydning for lokalpressens og myndighedernes opmærksomhed om fabrikkens	Bedre kontakt kunne sandsynligvis have forebygget ulykker	Hurtig (elektronisk) kommunikation fik stor betydning for miljøorganisationer og presse i Pakistan, som medvirkede til at virksomheden opgav importen	Stor betydning for at forebygge arbejdsbeling lidelse