

Norske bedrifter bryter miljøreguleringer*

Karine Nyborg, Kjetil Telle
og Mari A. Walle

Data fra Statens forurensningstilsyn (SFT) indikerer at flertallet av norske bedrifter med utslippstillatelse bryter miljøreguleringene. Til tross for at SFT har mulighet til å påføre slike bedrifter harde sanksjoner, er den vanligste reaksjonsformen bare en advarsel i form av et brev. Ville ikke overholdelsen av miljøreguleringene kunne øke dersom denne typen overtredelser ble straffet hardere? Vi presenterer et par grunner for å sende bedriftene en advarsel før ytterligere straffereaksjoner iverksettes.

1. Innledning

De siste fem årene har SFT utført om lag 400 kontroller årlig, og funnet ett eller flere brudd på reguleringer i om lag 80 prosent av disse kontrollene (SFT 2002). I første del av artikkelen ser vi nærmere på overholdelse av miljøreguleringene blant norske bedrifter med utslippstillatelse. Data fra SFT indikerer at bruddene på reguleringene er hyppige, og at en ikke ubetydelig andel av lovbruddene også er mer alvorlige. Imidlertid ser gjentatte eller vedvarende alvorlige lovbrudd ut til å forekomme relativt sjelden.

I andre del av artikkelen omtaler vi ulike sanksjoner som SFT kan iverksette overfor bedrifter som ikke overholder regelverket. SFT tyr sjelden til harde reaksjoner, som for eksempel anmeldelse. Når et avvik fra regelverket oppdages, reagerer SFT vanligvis med å sende bedriften en advarsel i form av et brev. Ved håndhevelse av mange andre deler av norsk rett er det ikke praksis å gi en advarsel før økonomiske reaksjoner iverksettes. Hvis man eksempelvis under en farts kontroll tas i 60 kilometer i timen i en 50-sone, kan man ikke regne med å unnsnippe økonomiske sanksjoner.

Så hvorfor sender SFT bare en advarsel til en bedrift som ikke overholder miljøreguleringene? Er det ikke grunn til å tro at bedriftene ville tatt miljøreguleringene

ne mer alvorlig dersom SFT slo hardere ned på overtredelser, for eksempel ved å anmelde langt flere lovbrudd til politiet? Mot slutten av artikkelen ser vi nærmere på dette, og presenterer et par grunner som kan tale for å sende bedriftene en advarsel før ytterligere straffereaksjoner iverksettes.

2. Overholdelse av miljøreguleringene

I dette avsnittet ser vi nærmere på overholdelse av miljøreguleringene blant norske bedrifter med utslippstillatelse. Vi skal se at flertallet av bedriftene ser ut til å bryte loven, og at en ikke ubetydelig andel av disse bedriftene også begår mer alvorlige brudd på reguleringene.

SFT vurderer lovligheten av bedrifters opptreden i forbindelse med hver kontroll, og på basis av opplysninger om bedriftens miljøtilstand som fremkommer i årlige egenrapporter fra bedriftene til SFT. Vi benytter resultatene av disse vurderingene som en *indikator* på i hvilken grad bedriftene overholder reguleringene. Først ser vi på data fra kontrollene, og deretter på data fra egenrapportene.

Tabell 1 viser antall *kontroller* av bedrifter med utslippstillatelse utført av SFT hvert år siden 1992, samt andelen av kontrollene der avvik ble påvist (siden 1997). Det ble påvist ett eller flere avvik i 79 prosent av kontrollene. Tabell 1 viser at dette tallet har vært relativt stabilt i disse årene.

Andelen avvik som påvises i SFTs kontroller er meget høy. Men selv om avvikene er mange, representerer de ikke nødvendigvis noe stort problem med mindre de også er *alvorlige*. Fra 1997 har SFT selv skilt mellom «avvik» og «store avvik». Tabell 1 viser at store avvik ble påvist imellom 8 og 15 prosent av kontrollene. Fordi bedrifter der SFT har mistanke om avvik kontrolleres

Karine Nyborg er forsker ved Frischsenteret.
(karine.nyborg@frisch.uio.no)

Kjetil Telle er konsulent ved Gruppe for petroleum- og miljøøkonomi. (kjetil.telle@ssb.no)

Mari A. Walle er student ved Økonomisk institutt, UiO.
(mariwa@student.sv.uio.no)

* Takk til Erik Forberg, Harald Sørby og Morten Taraldsvik i SFT for tilgang til data og for diskusjoner rundt SFTs virksomhet og dataene. Takk også til Annegrete Bruvoll for konstruktive kommentarer til tidligere utkast. Mange av spørsmålene som reises i denne artikkelen er drøftet mer utførlig i Walle (2003). Artikkelen er basert på et samarbeidsprosjekt mellom SSB og Frischsenteret, finansiert av NFR.

Boks 1: Nærmere om dataene fra SFT

For blant annet å forhindre helseskader og sikre en forsvarlig miljøkvalitet, setter forurensningsloven et generelt forbud mot å forurense. Skal en virksomhet slippe ut et stoff som er eller kan være til skade eller ulempe for omgivelsene, må den ha særskilt hjemmel. Virksomheten kan da søke om utslippstillatelse fra SFT. SFT driver tilsyn med at norske bedrifter overholder miljøreguleringene, og kontrollerer årlig flere hundre bedrifter.

Det er SFTs tilsyn i henhold til forurensningsloven som har generert de data vi benytter i denne artikkelen. Dersom ikke annet klart framgår, vil vi bare se på SFTs overvåkning av bedrifter med utslippstillatelse. Det betyr at bedriftene i utvalget i hovedsak består av større industribedrifter. Utvalget er således ikke representativt for norske bedrifter; Norges potensielt mest forurensende bedrifter er overrepresentert.

Etter kontroll hos en bedrift registrerer SFT en del informasjon om bedriften, blant annet påviste avvik. SFT har registrert avvik siden 1997. Et avvik er definert som et brudd på miljøreguleringene (SFT 2001b). Man må foreta en helhetsvurdering for å avgjøre om det foreligger et straffbart brudd på miljøreguleringene. Faktiske funn, bedriftens skadepotensiale, tidligere miljøopptreden og grad av skyld, er alle relevante momenter i en slik helhetsvurdering.

Et avvik innebærer ikke nødvendigvis at bedriften har overskredet de utslippsbegrensninger den er pålagt. Utslippstillatelsene inneholder en rekke krav til bedriftens utstyr, kompetanse og rutiner. Et mindre alvorlig avvik kan derfor for eksempel dreie seg om en mangel i bedriftens rutiner for intern miljørapportering, noe som etter SFTs vurdering vil kunne øke sannsynligheten for at miljøskade oppstår på et senere tidspunkt. Har SFT observert gjentatte avvik fra regelverket, kan det være en indikasjon på mer alvorlig svikt i bedriftens internrutiner. Det kan også indikere at det forekommer flere brudd på reguleringene som SFT ikke har klart å påvise. Imidlertid er det mindre grunn til å tro at ett enkelt brudd på reguleringene, som bedriften retter umiddelbart

og på eget initiativ, gjenspeiler større uoppdagede underliggende problemer i bedriften.

Avvikshyppigheten som fremkommer fra kontrolldataene kan være høyere enn avvikshyppigheten blant alle norske bedrifter med utslippstillatelse. Årsaken til det er at bedrifter der SFT har mistanke om avvik, eller der potensialet for alvorlige lovbrudd er stort, kontrolleres oftere enn andre bedrifter. På den annen side kan den faktiske avvikshyppigheten være høyere enn kontrolldata skulle tilsi fordi det er lite sannsynlig at SFT oppdager ethvert avvik under en kontroll.

Blant bedriftene som har utslippstillatelse må de største eller de med størst skadepotensiale årlig levere egenrapporter, der de opplyser om sin overholdelse av miljøreguleringene. De siste årene har mellom to og tre hundre bedrifter levert egenrapport til SFT hvert år. Hver egenrapport blir nøye gjennomgått, og klassifiseres etter hvorvidt den indikerer avvik, og om eventuelle avvik regnes som mer eller mindre alvorlige. Det kan selvsagt tenkes at en bedrift vil la være å rapportere forhold den vet er ulovlige, og i så fall vil dataene underrapportere avvikshyppighet og -alvorlighet. Bevisst feilrapportering regnes imidlertid som et alvorlig lovbrudd og straffes strengt.

Forskjeller mellom avvikshyppighet i egenrapportdataene og kontrolldataene kan skyldes flere forhold. For det første er det bare de største eller potensielt mest miljøskadelige bedriftene som egenrapporterer. For det andre kan det hende det er lettere å avdekke små avvik under kontroll enn via en egenrapport. Videre kan SFT legge andre kriterier til grunn når de klassifiserer kontrollresultater enn egenrapporter. Forskjeller kan også skyldes at temaet i egenrapportene er et litt annet enn ved en kontroll; generelt fokuseres det mer på utslipp og mindre på internrutiner i egenrapportene enn ved kontroller.

Se Walle (2003) for en nærmere beskrivelse av data.

Tabell 1. Antall kontroller, og andel kontroller der det ble påvist ett eller flere avvik. Kontroller uten registrert kontrollkarakteristikk er ikke inkludert

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Antall kontroller	176	174	239	193	174	185	154	130	170
Andel kontroller med avvik, prosent	-	-	-	-	-	77	80	78	84
Andel kontroller med store avvik, prosent	-	-	-	-	-	15	12	8	12

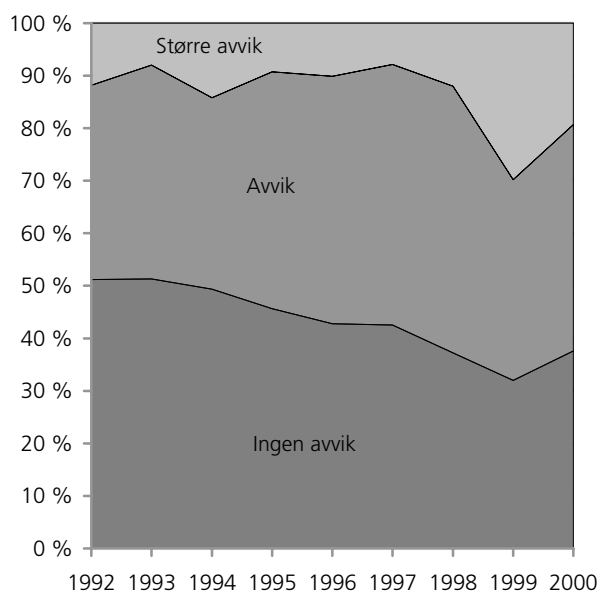
Kilde: SFT (2001a)

oftere enn andre, er bedrifter med store avvik antakelig overrepresentert i dette utvalget.

Vi har også en annen kilde til informasjon om avvikenes hyppighet og alvorlighetsgrad. Figur 1 viser SFTs klassifisering av *egenrapporter* for perioden 1992 - 2000. Noe over halvparten ble klassifisert som med avvik. Kontrolldataene derimot indikerte at avvik ble påvist i hele 79 prosent av kontrollene. I Boks 1 nevner vi mulige forklaringer på denne forskjellen. Fra figur 1

ser vi likevel at bildet fra kontrolldataene med hensyn til alvorlige avvik opprettholdes når vi benytter data fra egenrapportene. Større avvik forekommer i nesten 15 prosent av egenrapportene.

Vi kan altså konkludere med at tallene fra SFTs kontroller og bedriftenes egenrapporter tyder på at de fleste bedriftene bryter miljøreguleringene. Dataene indikerer også at en ikke ubetydelig andel av bedriften begår større brudd på reguleringene.

Figur 1 Fordelingen av egenrapporter etter hvordan de ble avviksklassifisert

Kilde: SFT (2001a)

3. Sanksjoner

Flertallet av bedriftene ser altså ut til å bryte miljøreguleringene, og en ikke ubetydelig andel har sågar alvorligere avvik. Ser SFT gjennom fingrene med brudd på reguleringene, eller mangler SFT sanksjoner som er harde nok til å presse bedriftene til å overholde miljøreguleringen? Vi skal nå se nærmere på hvilke sanksjoner SFT kan benytte overfor brudd på miljøreguleringene.

Anmeldelser og andre sanksjoner

SFT kontrollerer og følger opp bedrifter med utslippstillatelse. Ved brudd på miljøreguleringen kan SFT anmelde bedriften til politiet. Saken havner da ofte hos ØKOKRIM som står for den videre etterforskningen. ØKOKRIM kan foreslå et forelegg eller ta saken inn for domstolene¹. Strafferammen for de alvorligste bruddene på miljølovgivningen er fengsel i hele 15 år. I tillegg er det hjemmel for å inndra en eventuell merfortjeneste som følge av lovbruddet.

SFT anmeldte henholdsvis 5, 5, 7 og 17 bedrifter til politiet i 1998, 1999, 2000 og 2001 (SFT 2002)². Sett i forhold til at SFT påviser brudd på reguleringene i de fleste av sine kontroller, er det få lovbrudd som blir

anmeldt. Dette må fortsatt kunne sies å stemme selv etter den kraftige økningen i antall anmeldelser i 2001³.

SFT har langt flere reaksjonsformer enn anmeldelse⁴. Normalt vil SFT "plage" bedrifter som bryter miljøreguleringene med for eksempel stadige henvendelser, krav om dokumentasjon og ytterligere kontroller. Slike aktiviteter koster bedriftene mye tid og penger. For bedriftens profitt går det ut på ett om SFT utfører fem kontroller à 100 000 kroner som bedriften må betale for, eller om bedriften må betale ett forelegg på 500 000 kroner. I boks 2 går vi nærmere inn på ulike økonomiske sanksjoner som SFT kan påføre bedrifter.

Sanksjonene ved gjentatte eller vedvarende brudd

I enkelte tilfeller begår virksomheter lovbrudd som er så alvorlige at SFT går til umiddelbar anmeldelse. Men det er vanligere at oppfølging og sanksjonering av brudd på reguleringene har et litt annet forløp. Det starter gjerne med at SFT får informasjon som tyder på at bedriften ikke overholder reguleringene, for eksempel gjennom en kontroll, fra egenrapporten eller som tips fra publikum. Dermed begynner bedriftens kostnader som følge av den ureglementerte oppføringen å løpe. Rutinemessig sender SFT bedrifter der det påvises avvik, en advarsel i form av et brev. For bagatellmessige forhold kan en forsikring eller en skriftlig redegjørelse fra bedriftens side om at forholdet er brakt i orden være tilstrekkelig. Mer alvorlige forhold vil imidlertid kunne kreve større ressurser fra bedriftens side. Kanskje må eksterne konsulenter foreta nye målinger av utslipp eller utrede saken; kanskje blir bedriften belastet med kostnader som følge av hyppigere kontroller. Om heller ikke dette tilfredsstiller SFT, må bedriften betale gebyrer eller i helt ekstraordinære tilfeller stenge driften for en periode. En politisak påfører bedriften ytterligere kostnader: Ender saken i rettssystemet påløper kostnader til advokathjelp, og sannsynligheten for bøter vil være stor. Vi merker oss at for lovbrudd som havner i rettsvesenet, vil en bot normalt komme på toppen av advokatkostnader, kostnader pga. hyppigere kontroller, kostnader som følge av gebyrer og andre kostnader for å følge opp henvendelsene fra SFT: De økonomiske sanksjonene tiltar hvis bedriften ikke har vilje (eller evne) til å rette opp forholdet.

¹ Næss (1993) og Bugge (1999) tar for seg deler av norsk miljørett. Skjelbred (2002) omtaler dagens praksis i SFT med hensyn til anmeldelser.

² Antall anmeldelser inkluderer både anmeldelser med hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven (tallene i resten av artikkelen gjelder ikke produktkontrollloven). Bedrifter med utslippstillatelse kontrolleres med hjemmel i forurensningsloven.

³ I praksis har det vist seg at så godt som alle bedrifter eller personer som blir anmeldt av SFT har måttet betale et forelegg eller blitt idømt bøter eller fengsel. De siste årene har vi sett flere eksempler på tilsynelatende relativt strenge straffer. En mann som i 1997 helte ut et spesielt miljøfarlig stoff i en elv, ble i Agder lagmannsrett (8/12-99) dømt til 120 dagers fengsel. Bedriften Aluscan, som gjenvinner aluminium, ble i 2000 ilagt et forelegg på 2 millioner kroner for gjentatte alvorlige brudd på forurensningsloven. Et tilsvarende beløp ble inndratt som merfortjeneste som følge av lovbruddet. Personer i ledelsen ble tiltalt for falsk forklaring og gjentatte brudd på forurensningsloven. Norzink i Odda vedtok i 2001 et forelegg på 4 millioner kroner for store utslipp av kvikksølv.

⁴ Disse reaksjonsformene kan, i motsetning til bøter og fengsel, benyttes selv om uaktsomhet ikke er utvist.

Boks 2: SFTs sanksjoner

SFT kan etter nærmere vilkår ilegge en bedrift som bryter miljøreguleringene *tvangsmulkt*. Størrelsen på mulkten følger standardsatser, og utformes som et kronebeløp som bedriften må betale for hver dag som går uten at forholdet bringes i overensstemmelse med regelverket. Hensikten med mulkten er å gi bedriften et økonomisk insentiv til å rette opp forholdet. De formelle prosedyrene som er påkrevd for at SFT kan ilegge tvangsmulkt er relativt omfattende og arbeidskrevende. SFT har de siste årene utstedt om lag 30 vedtak om mulkt, men fordi et slikt vedtak ofte er tilstrekkelig for at bedriften skal bringe forholdet i orden, er det bare et fåtall mulkter som blir inndrevet (SFT 2002, SFT 2001c). I særskilte tilfeller kan SFT også stenge en virksomhet.

I gjennomsnitt *kontrollerer* SFT bedrifter med utslippstillatelse sjeldnere enn hvert andre år. Bedriften som blir kontrollert skal selv dekke kostnadene ved kontrollen, både egne kostnader og SFTs kostnader. Kostnadene varierer med kontrollens omfang, og beløper seg fra 4000 kroner og opp til nesten to hundre tusen kroner (Gebyrforskriften 1996). Kontrollhyppigheten avhenger tildels av graden av lovlydighet: Naturlig nok blir en bedrift der uregelmessigheter ofte har funnet sted tidligere, kontrollert på nytt raskere enn en tidligere lovlydig bedrift. Fordi bedriften selv må betale for kontrollen, vil en lovbrøyer dermed måtte forvente større kostnader til framtidige kontroller enn en lovlydig bedrift.

SFTs øvrige *oppfølging* av en bedrift som har brutt reguleringene vil også kunne være tettere enn oppfølgingen av lovlydige bedrifter. Informasjon om i hvilken grad en bedrift

overholder reguleringene får SFT i hovedsak gjennom kontrollene og de årlige egenrapportene. I den grad det framkommer ureglementerte forhold i egenrapporten, vil det normalt medføre økt oppfølging fra SFTs side. Slik oppfølging kan være i form av kontroller, men også henvendelser per brev eller telefon. Det kan her dreie seg om alt fra eksempel en enkel oppklarende telefonsamtale til en omfattende risikoanalyse av bedriftens virksomhet foretatt av bedriftseksterne konsulenter. Uansett vil det være ressurskrevende for bedriften å følge opp forespørslene fra SFT, og således vil en lovbrøyer måtte forvente større kostnader for å besvare framtidige forespørsler fra SFT enn en lovlydig bedrift.

Den siste sanksjonsformen vi skal nevne her er *offentliggjøring*. Ledelsen eller eierne av en bedrift vil sjelden oppleve det som uproblematisk å ha en sak gående med SFT. Slike saker vil normalt være tilgjengelige for offentligheten, med blant annet omtale i media som et mulig resultat. Negativ omtale i offentligheten vil i seg selv oppleves som ubehagelig for ledelsen eller eierne. Sosiale sanksjoner vil kunne være en vel så hard personlig påkjønning for ledelsen eller eierne som at bedriften ilegges bøter i millionklassen. Det er også mulig at negativ medieomtale påvirker bedriftens omsetning gjennom redusert etterspørsel eller sågar boikott. I tillegg kan det tenkes at de ansattes motivasjon og arbeidsinnsats påvirkes negativt av å jobbe i en bedrift som er kjent for å bryte miljøreguleringene. Styrken og omfanget av sosiale normer omkring miljøvern og miljøbevissthet vil være avgjørende for den preventive virkningen av offentliggjøring.

Vi skal nå se at dataene fra SFTs kontroller og fra egenrapportene viser at få bedrifter har gjentatte eller vedvarende alvorlige avvik.

Observasjoner av gjentatte eller vedvarende alvorlige avvik

Vi har to datakilder som kan gi oss indikasjoner på utstrekningen av gjentatte eller vedvarende alvorlige avvik; data fra kontrollene og fra egenrapportene. Som nevnt, klassifiserer SFT egenrapportene i *større avvik*, *avvik* og *ingen avvik*. På tilsvarende måte gis det en helhetsvurdering av resultatene etter en kontroll. Litt røft kan man si at dersom det observeres alvorlige avvik, eller det er mistanke om slike avvik, angis det på kontrollrapporten at bedriften *bør kontrolleres oftere enn SFTs normale oppfølgingsrutiner* skulle tilsi eller at bedriften *bør vurderes politianmeldt*. Og er det ingen eller bare mindre alvorlige avvik, angis det at bedriften *bør følges opp rutinemessig* eller *sjeldnere enn SFTs normale oppfølgingsrutiner* tilsier. Bedrifter med gjentatte eller vedvarende alvorlige avvik må derfor ventes å ha fått kontrollkarakteristikk *bør følges opp oftere* eller *vurderes politianmeldt*, eller avviksklassifi-

seringen *større avvik*, ved henholdsvis en eller flere påfølgende kontroller eller egenrapporter.

Tabell 2 viser hvilken kontrollkarakteristikk en bedrift som fikk kontrollkarakteristikken *bør følges opp oftere* eller *vurderes politianmeldt* i forrige kontroll, har fått i den påfølgende kontrollen. Av de bedriftene som fikk slik karakteristikk ved forrige kontroll, har over tre fjerdedeler ingen eller mindre avvik i den påfølgende kontrollen (*bør følges opp rutinemessig* eller *sjeldnere*). Av de bedriftene som ble vurdert politianmeldt ved forrige kontroll, er det *ingen* som ble vurdert politianmeldt ved den påfølgende kontrollen. Det ser altså ikke ut til at spekulasjon i *gjentatte* eller *vedvarende* lovbrudd er særlig utbredt.⁵

Av de bedriftene som leverte *egenrapporter* som indikerte større avvik, var det 13 prosent som fikk samme klassifisering også på sin neste rapport (se tabell 3). Imidlertid ble de resterende 87 prosent av rapportene med større avvik klassifisert bedre året etter. Data viser også at over halvparten av alle bedrifter som fikk en rapport klassifisert med større avvik, aldri fikk denne klassifiseringen igjen.

⁵ Med spekulasjon i lovbrudd mener vi her at bedrifter bevisst bryter loven fordi de finner dette mest lønnsomt. Dersom sanksjonene var milde, kunne det tenkes at det ville lønne seg for en bedrift å bryte loven igjen og igjen selv om den ble straffet hver gang. Se forøvrig kapittel 4.

Tabell 2. Prosent av bedrifter der kontrollkarakteristikk er angitt i en påfølgende kontroll, gitt at kontrollkarakteristikken i foregående kontroll var vurdert politianmeldt eller burde følges opp oftere

Kontrollkarakteristikk i forrige kontroll	Prosent med følgende kontrollkarakteristikk i påfølgende kontroll		
	Vurderes politianmeldt	Bør følges opp oftere	Bør følges opp sjeldnere eller bør følges opp rutinemessig
Vurdert politianmeldt	0	23	77
Burde følges opp oftere	3	20	77
Vurdert politianmeldt eller burde følges opp oftere	3	21	77

Kilde: SFT (2001a).

Tabell 3. Tabell 3: Egenrapporter klassifisert ved "større avvik". Prosent av disse som i den påfølgende egenrapport fikk angitt avviksklassifisering "større avvik", "avvik", "ingen avvik"

Andel hvis påfølgende rapport ble klassifisert til:		
Større avvik	Avvik	Ingen avvik
13	49	38

Kilde: SFT (2001a).

Også data fra egenrapportene tyder altså på at vedvarende og gjentatte mer alvorlige brudd på regelverket ikke observeres ofte, men egenrapportene gir et noe mindre entydig bilde på dette punktet enn dataene fra SFTs kontroller.

Vi kan oppsummere med at det er lite som tyder på at SFT ser gjennom fingrene med gjentatte eller vedvarende alvorlige brudd på miljøreguleringene. Men som vi har sett, tar reaksjonen overfor bedrifter med mindre brudd på reguleringene ofte form av kun en advarsel. Vi kan konkludere med at SFT har tilstrekkelig harde sanksjoner tilgjengelig, men at disse sjelden brukes overfor bedrifter som tar en advarsel alvorlig.

Dette gir grunn til å spørre om ikke SFT kunne redusere den høye hyppigheten av lovbrudd ved å redusere bruken av advarsler og i stedet straffe flere lovbrutere? I det neste avsnittet ser vi først på en enkel teori for når et lovbrudd er lønnsomt; teorien tilsier at dersom SFT byttet ut advarsler med hardere sanksjoner, så ville bedriftene ta miljøreguleringene mer på alvor og vi ville forvente færre lovbrudd. Deretter skal vi se på et par argumenter som taler *mot* en slik hardere praksis fra SFTs side.

4. Advarsler og økonomiske insentiver

Nærmere om når et lovbrudd er "lønnsomt"

Det er langt flere faktorer enn straffenivået som kan forklare hvorfor bedrifter overholder eller bryter miljøreguleringene. Sosiale normer, etikk og moral er noen eksempler på slike faktorer. I dette avsnittet begrenser vi oss imidlertid til å studere hvordan lønnsomhetsbetraktninger kan tenkes å påvirke overholdelsen av miljøreguleringene, og dermed hva myndighetene ville kunne gjøre for å redusere hyppigheten av lovbrudd.

I økonomisk teori om kriminalitet står en artikkel av Gary Becker (1968) sentralt. Hovedideen til Becker er at en regulering overholdes bare dersom det lønner seg. Hvis det for eksempel er billigere å betale en bot for ulovlig forurensning enn å stoppe forurensningen, vil bedriften i henhold til Beckers teori forurense helt til den forventede straffen ved enda litt større utslipp overstiger den marginale rensekostnaden. Straffenivået alene er imidlertid langt fra tilstrekkelig for å avgjøre hvorvidt det lønner seg for bedrifter å overholde miljøreguleringene. For det første spiller *kostnadene* ved å overholde reguleringene en helt sentral rolle. En bot på mange millioner kroner sier i og for seg ikke noe om hvorvidt det lønner seg for en bedrift å overholde loven. Det er bare dersom kostnadene som er nødvendige for å overholde reguleringen, er lavere enn forventet straff, at straffen er "høy nok" til å sørge for at loven overholdes.⁶ Vi har dessverre relativt lite systematisk kunnskap i Norge, og også ellers i verden, om bedriftenes kostnader knyttet til overholdelse av ulike miljøreguleringer. Enkelte fremstående forskere har sågar hevdet at strenge miljøreguleringer øker bedrifters lønnsomhet på lengre sikt (se for eksempel Porter og van der Linde 1995). En konsekvens av mangelen på slik systematisk kunnskap er at det er vanskelig å si om straffenivået er tilstrekkelig til å ha den nødvendige preventive effekt. Men den relativt lave hyppigheten av alvorlige, gjentatte lovbrudd kan tyde på at så er tilfellet. Hvis straffen for slike lovbrudd var mild i forhold til kostnadene, ville en ut fra Beckers teori forvente at flere bedrifter bevisst begikk lovbrudd gang på gang, selv om de ble tatt og straffet. Her kan imidlertid andre forhold, som moralnormer og sosiale sanksjoner, selvsagt også spille en rolle.

Fordi lovbrudd ikke nødvendigvis oppdages, er det ikke straffenivået i seg selv, men den *forventede* straffen som er avgjørende, og denne påvirkes både av faktisk straffenivå og sannsynligheten for å bli straffet. Det betyr at sannsynligheten for å bli tatt, og sannsynligheten for at et påvist lovbrudd blir straffet, kan være vel så viktig for overholdeshyppigheten som selve straffenivået. I henhold til denne teorien vil det altså være mulig for SFT å redusere hyppigheten av brudd på miljøreguleringene ved å straffe flere av de bedriftene som påviselig begår lovbrudd.

⁶ Becker (1968) diskuterer også hvor streng straffen bør være for å oppå en samfunnsøkonomisk lønnsom grad av lovoverholdelse.

Virkningene av å bruke advarsler

Vi har sett at flertallet av bedrifter bryter miljøreguleringene. Dette store omfanget av lovbrudd innebærer en miljøfare. Ut fra resonnetet over kan det derfor være naturlig å konkludere med at SFT burde være tøffere med miljøsynderne: Hvis SFT for eksempel uten forutgående advarsel anmeldte eller vedtok tvangsmulkt for alle alvorlige brudd på forurensningsloven, ville bedriftene ha et sterkere insentiv til å unngå lovbrudd.

La oss imidlertid påpeke en fare ved å legge opp til en slik streng praksis.⁷ Det kreves relativt omfattende byråkratiske og/eller rettslige prosedyrer for å kunne illegge bedrifter eller enkeltpersoner betydelige sanksjoner. Å gi en advarsel er derimot enkelt og rimelig for SFT. Det vil derfor kunne være meget ressurskrevende for SFT å gå over til en streng praksis der svært mange saker følges tett opp med sikte på betydelige sanksjoner, uten foregående advarsler. Dette gjelder særlig hvis avvik ikke nødvendigvis er planlagte, men kan skyldes feil og misforståelser i bedriften. I Nyborg og Telle (2003) viser vi at streng praksis i en slik situasjon kan tenkes å føre til en ond sirkel: Hvis alle avvikssaker skal følges tett, vil det lett kunne oppstå en situasjon der SFT har så mange saker å følge opp at ressursene spres altfor tynt, og den enkelte sak blir ikke gjennomarbeidet godt nok til at domfellelse er mulig. Faren med dette er at "riset bak speilet" blir utvannet: Bedriftene vil etter hvert oppdage at sannsynligheten for å bli ilagt strenge sanksjoner er liten, selv ved vedvarende, alvorlige lovbrudd, fordi SFT rett og slett er overarbeidet med småsaker og dermed ikke klarer å forfølge viktige enkeltsaker godt nok. Dermed kan flere fristes til å bli lovbrutere, og SFTs forsett om å følge alle saker tett blir desto mer umulig; og situasjonen kan til slutt komme fullstendig ut av kontroll.

Bruken av advarsler er svært utbredt i mange sammenhenger, ikke bare hos SFT. Analysen i Nyborg og Telle (2003) viser at slike advarsler under visse betingelser reduserer sannsynligheten betydelig for at vi kommer inn i onde sirkler der regulatoren mister kontrollen over situasjonen. Selv om en lempelig håndheving av loven kan gi svake insentiver for bedriftene til å overholde loven nøye til enhver tid, bør denne ulempen altså veies opp mot fordelene ved å holde håndhevningskostnadene på et håndterbart nivå.

Det finnes også en annen grunn til at advarsler kan være nyttige. Miljøregelverket den enkelte bedrift forholder seg til er omfattende og komplisert. Det kan være nødvendig med store tekniske og juridiske kunnskaper i bedriftene for å sikre at driften til en hver tid er i overensstemmelse med reguleringene. Slike kunn-

skaper kan det være kostnadskrevende for hver enkelt bedrift å skaffe seg, mens SFT uansett må besitte slike kunnskaper. En kontroll fra SFT vil dermed kunne fungere som en opplæring og oppdatering av bedriftens ansatte. Å la kontrollerer det det er funnet avvik kunne ut i en advarsel, der det spesifiseres hvilke forhold bedriften må rette opp, kan dermed tenkes å være en billig måte å skaffe bedriften informasjon og kunnskaper, også sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

5. Konklusjoner

I denne artikkelen har vi sett på data fra SFT om overholdelse av miljøreguleringene blant norske bedrifter med utslippstillatelse. Data fra kontroller og egenrapporter indikerer at flertallet av bedriftene bryter reguleringene, og at en ikke ubetydelig andel av disse lovbruddene også er alvorlige.

Man kunne kanskje tro at bedriftene ikke bryr seg om å følge reguleringene fordi de ikke *kan* bli straffet. Det ser imidlertid ut til at SFT har tilstrekkelige harde sanksjoner tilgjengelig, men at den normale reaksjonen overfor en lovbruter er en advarsel; bare når bedriften ikke retter opp forholdet etter at advarselen er mottatt, tyr SFT til hardere sanksjoner. Ut fra en enkel teori om økonomisk rasjonell atferd, skulle det være mulig for SFT å redusere hyppigheten av brudd på reguleringene ved å redusere bruken av advarsler til fordel for strengere reaksjoner. Ved håndhevelse av mange andre deler av norsk rett er det ikke praksis å gi en advarsel før økonomiske reaksjoner iverksettes. Det er eksempelvis vanskelig å tenke seg at en som under en fartskontroll tas i 60 kilometer i timen i en 50-sone, skal slippe unna med en advarsel, og først bli ilagt økonomiske sanksjoner dersom han tas gjentatte ganger.

Den utstrakte bruken av advarsler kan derfor synes som en unødvendig lempelig praksis. Likevel kan det tenkes mulige fordeler med å bruke advarsler før enkeltsaker forfølges videre. Kompliserte miljøreguleringer kan lett medføre at bedriftene bryter reguleringene på mange til dels mindre alvorlige punkter. Straffe- forfølgelse eller annen formell sanksjonering av alle som begår slike feil ville kreve store ressurser, blant annet til innsamling og bearbeiding av dokumentasjon. Den store arbeidsbyrden med dette ville kunne svekke grundigheten i SFTs arbeid med de enkelte sakene, og på sikt svekke troverdigheten til "riset bak speilet", nemlig at vedvarende, alvorlige lovbrudd faktisk blir straffet strengt. For å bevare den allmenne tilliten til at SFT faktisk er i stand til å forfølge dem som spekulerer i å bryte loven, er det viktig at etaten ikke får urimelig store byrder forbundet med håndheving av mindre og kanskje også utilsiktede lovbrudd.

⁷ I den internasjonale litteraturen på området drøftes flere årsaker til at en streng praksis kan være uønsket eller uhensiktsmessig, se for eksempel Harrington (1988), Heyes og Rickman (1999), Heyes (1994) og Wesley og Viscusi (1990).

Gjentatte eller vedvarende alvorlige lovbrudd later til å være lite utbredt blant norske bedrifter. En mulig tolkning er derfor følgende: Advarslene gir relativt mye slurv i overholdelsen av miljøreguleringene, men SFTs praksis ser likevel ut til å være streng nok til at omfattende økonomisk spekulasjon i lovbrudd unngås. Bedrifter som bevisst overser miljøkravene og heller velger å betale en bot i ny og ne synes ikke å være noe vanlig fenomen i Norge i dag.

Litteraturliste

Becker, G. (1968): Crime and punishment: An economic approach, *Journal of political economy*, 76 (2), 169-217.

Bugge, H. C. (1999): Forurensningsansvaret : det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug

Forurensningsloven, Lov av 13.03.81 nr. 3 om vern mot forurensninger og om avfall

Gebyrforskriften 1996, forskrift av 31.01.96 nr. 127 om innkreving av gebyrer til statskassen for Statens forurensningstilsyns konsesjonsbehandling og kontroll av forurensende virksomhet med konsesjonsplikt (gitt med hjemmel i forurensningsloven)

Heyes, A. (1994): Environmental Enforcement When 'Inspectability' Is Endogenous: A Model with Overshooting Properties, *Environmental and Resource Economics*, 4(5), 479-94.

Heyes, A. og N. Rickman (1999): Regulatory Dealing—Revisiting the Harrington Paradox, *Journal of Public Economics*, 72(3), 361-78.

Ness, S. (1993): Straff for industriforurensning. Om håndhevelse av den alminnelige straffebestemmelsen i forurensningsloven, *Miljørettslige studier nr 7, Institutt for offentlig retts skriftserie*, 7.

Nyborg, K. og K. Telle (2002): The role of warnings in regulations: Keeping control with less punishment, presentert på Second World Conference, Association for Environmental and Resource Economists/European Association for Environmental and Resource Economists, Monterey, California, juni 2002.

Porter, M. og C. van der Linde (1995): Towards a New Conception of the Environmental Competitiveness Relationship, *Journal of Economic Perspective*, 9(4), 97-118.

Produktkontrollloven, Lov av 06.11.76 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester

SFT (2001a), dataene stammer fra SFTs database INKOSYS. Databasen inneholder bedriftsspesifikke miljødata. Data i denne artikkelen fra kontroller og egenrapporter er tatt ut av INKOSYS sommeren 2001. Deler av INKOSYS er tilgjengelig på internett: <http://www.sft.no/bmi/>

SFT (2001b): Bedriftenes egenrapportering til forurensningsmyndighetene. Veiledning. (finnes på <http://www.sft.no/>)

SFT (2001c): SFTs tilsyn i 2000. (finnes på <http://www.sft.no/>)

SFT (2002): SFTs tilsyn i 2001. (finnes på <http://www.sft.no/>)

Skjelbred, T (2002): Statens forurensningstilsyn - bruk av straff og andre tvangsmidler i 2001, *Miljøkrim* (2-3).

Walle, M. A. (2003), Overholder bedriftene i Norge miljøreguleringene?, kommer i serien Rapporter, SSB.

Wesley, M. og W. Viscusi (1990): Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards, *The Journal of Law and Economics*, 33, 331-360.