

Miljön och marknaden

Moderata Samlingspartiet har inför sin partistämman lagt fram ett antal propositioner. Svensk Tidskrift har inbjudit några fristående samhällsdebattörer att kommentera fyra av dem.

Erik Dahmén, som för snart tjugo år sedan gav ut boken "Sätt pris på miljön", har studerat miljöpropositionen.

På senare tid har frågor kring miljö, miljöpolitik och ekonomi fått en anmärkningsvärt framträdande plats i de politiska utspelen. En av förklaringarna är, att Miljöpartiet tycks ha fått vind i ryggen året före ett valår, vilket i sin tur inte beror så mycket på folks kännedom om partiets s k program som på en ökad medvetenhet om miljöproblemen. Det vore dock inte rätt och rättvist att se de fyra storas tävlan om att framstå som det mest miljövänliga partiet enbart som ett utslag av rädslan för att förlora röster till Miljöpartiet. Det är också ett ökat intresse för sakfrågorna. Konstigt vore det annars. Under ett par årtionden har miljöskadornas omfattning blivit ännu mer uppenbara än förut och ett ökat hot inför framtiden. Samtidigt har de positiva, materiella inslagen i levnadsstandarden blivit flera. Synen på de miljöpolitiska målen förefaller, i motsats till vad partierna gärna vill hävda, inte vara påtagligt partiskiljande. Ätminstone inte så länge de formuleras tämligen allmänt. Härmed må vara hur som helst. Viktigare är under alla förhållanden, att det nu visas stort intresse för de ekonomiska styrmedlen, i varje fall som ett komplement till förbud och andra regleringar. Det intresset har tidigare varit ringa.

Den omständigheten att miljöproblemen nu ägnas betydande och föga partiskiljande intresse bör rimligtvis leda till flera försök än hittills att komma till rätta med dem. Beslut blir förhoppningsvis inte så ofta uppskjutna med hänvisning till ett föregivet, men långt ifrån alltid verkligt, behov av ytterligare utredningar. Det blir, får man förmoda, färre exempel på det som Björnstjerne Björnson tänkte på när han menade, att "När vår herre ville att

Erik Dahmén är professor i nationalekonomi med ekonomisk och social historia samt knuten till SE-banken.

inget skulle ske, tillsatte han en kommitté". På åtskilliga områden vet vi redan tillräckligt mycket för att kunna ingripa utan att risken att göra det i onödan kan anses större än risken för allvarliga försummelser.

Ägnat att inge en viss försiktig optimism är den ökade insikten, att de ekonomiska styrmedlen, t ex avgiftsbeläggning av sådant som skadar den miljö som anses ha ett värde, vanligen är bättre än förbud och föreskrifter. Den förstnämnda metoden går ut på att via en marknadsmässig pris- och kostnadsmekanism, som berör företag och deras kunder, indirekt påverka miljöförhållandena i önskad riktning, t ex nedbringa mängden föroreningar. Med den sistnämnda, som i fortsättningen benämns "regleringar" försöker man i stället få till stånd denna påverkan direkt med olika slags bestämmelser, t ex förbud mot att åstadkomma mer än en viss bestämd mängd föroreningar. Visserligen blandas den ökade insikten med en del missförstånd, något som nedan skall exemplifieras. Men man är dock inne på vägar, som mycket bättre än dem man hittills i huvudsak beträtt kan leda till betydelsefulla resultat.

Mot denna inledande bakgrund skall jag kommentera ett antal punkter i propositionen "En levande miljö" till Moderata Samlingspartiets instundande partistämma. Kommentarer avser inte vad som där i korta satser sägs om sakförhållandena på de i sammanhanget intressanta områdena. Detta är nämligen väsentligen riktigt. Inte heller skall jag anlägga personliga synpunkter på de avvägningar mellan olika mål på de skilda områdena som antyds. Sådana subjektiva värderingar har ju inte något väsentligt allmänintresse. I stäl-

let skall jag hålla mig dels till vissa utsagor i propositionen rörande vad som hittills hänt inom miljöpolitiken dels till vad som där sägs, och inte sägs, om medlen.

Ekonomiska styrmedel

Det hävdas, att socialdemokraterna inte varit tillräckligt intresserade av miljöproblemen och dessutom allför benägna att lita till regleringar. Detta är sant. De har varit sena att observera vad som pågått, i regel agerat för långsamt och överskattat

På alla håll har det funnits en utbredd misstro till konsekvent avgiftsbeläggning.

regleringarnas ändamålsenlighet. Samtidigt har man underskattat de ekonomiska styrmedlens möjligheter inom ramen för marknadshushållningens grundprincip och dessutom ansett sådana ge färre politiska fjädrar i hatten än regleringar och skärpningar av dessa. Dessvärre gäller emellertid allt detta i stort sett också de andra partierna, i synnerhet vad beträffar miljöpolitikens medel. Om det inte hade varit så, borde en stor förändring av ambitionerna och medlen skett under åren 1976-82. Inställningen till styrmedlen har intill nyligen varit ungefär densamma som på Industriförbundet, trots att man ju där, i likhet med inom de borgerliga partierna, i andra sammanhang vanligen vill ge företräde åt marknadsekonomiska lösningar. Märkvärdigt nog har inte ens inom Svenska Naturskyddsföreningen, där medvetenheten om miljöproblemen varit stor och de miljöpolitiska målen satts högt, inställningen varit en annan. På

alla håll har det funnits en utbredd misstro till konsekvent avgiftsbeläggning. Till en konsekvent sådan hör nämligen inte, såsom riktigt sägs i propositionen, de nuvarande arrangemangen med ett från fall till fall rättsligt förfarande med t ex bötesstraff för brott mot i en koncession fastställda villkor eller andra förbud. Denna misstro har, förutom på vanligen otillräcklig kunskap om poängen med avgiftsbeläggning, grundats på två huvudargument. För det första, att medlet ifråga skulle stöta på alltför stora, rent praktiska

Inget tyder på att en på socialism, dvs statligt ägande, baserad planhushållning skulle vara bättre ägnad att beakta miljön.

svårigheter. För det andra den känslomässigt bestämda synen på avgifter som ett slags "avlat". Det förstnämnda argumentet har haft sakligt berättigande i vissa fall. Men långt ifrån i alla. Efter hand har dessutom förbättrad mätteknik ökat de praktiska möjligheterna. Det sistnämnda argumentet är nästan lika konstigt och ogenomtänkt som att betrakta kostnadstäckning, t ex vid råvaruförbrukning, som "avlat". Även många skador på miljön innebär ju en uppoffring av någonting av värde, alltså en kostnad. Men i motsats till vad fallet är med råvaruförbrukningen, har den kostnaden oftast inte behövt täckas alls eller bara till en del. Därmed har de ekonomiska stimulanserna att minska skadorna uteblivit och bara i undantagsfall i betydande utsträckning ersatts av etiska eller politiska överväganden.

Propositionens tes

Jag skall i det följande återkomma med ett par kommentarer till hur man numera, bl a i propositionen till partistämman men alltså även på många andra håll, börjat se på de ekonomiska styrmedlen. Men först några reflexioner kring propositionens tes, att miljövärd måste bygga på enskilda människors ansvarstagande, vilket i sin tur förutsätter respekt för enskild äganderätt.

Det är obestridligt, att ingenting tyder på att en på socialism, d v s statligt ägande, baserad planhushållning skulle vara bättre ägnad att beakta miljön än privatkapitalistisk marknadshushållning med eller utan betydande s k blandekonomiska inslag. Men det skulle ha varit bra, om det uttryckligare och klarare hade framhållits följande: Enskilt ansvar och enskild äganderätt som en pålitlig grund för önskvärda miljöhänsyn förutsätter en marknadshushållning *som på en viktig punkt korrigeras* så att den bättre än hittills fungerar i överrensstämmelse med sin egen grundprincip. Den måste korrigeras för den brist som ligger i att inte all produktion och konsumtion täcker samtliga sina kostnader, alltså även sådana i form av uppoffring av miljövärden. Inte minst propositionens egna exempel på miljöskador illustrerar hur sådan ofullständig kostnadstäckning hittills tillåtit. Och när man drar en lans för skatterabatter och avgifter, visar man ju, att man inser, att personligt ansvar och äganderätt utan ovannämnda korrigeringsingalunda garanterar tillräckliga miljöhänsyn.

Ny miljövänligare teknik stimuleras

När skatterabatter och avgifter förordas, antyds en synnerligen viktig verkan, som

inte ens bland förespråkarna av ekonomiska styrmedel brukar framhävas tillräckligt, nämligen att utvecklingen av *ny*, mindre, eller inte alls, miljöskadande teknik och tillkomsten av miljövänliga *nya* produkter stimuleras. Tvånget till bättre kostnadstäckning får alltså inte som enda följd, att redan känd men hittills inte använd teknik kommer till användning, och att vissa produkter förlorar terräng till andra, redan befintliga sådana. Det är synd, att denna det ekonomiska styrmedlets väsentligaste förtjänst bara antyds i förbigående.

En annan sak, som hade förtjänat att klargöras, är följande: Så länge som *ny*, miljövänligare och billigare teknik trots avgiftsbeläggning inte kommit till användning, blir de produkter som tillverkas med den miljöskadande tekniken dyrare än förut i förhållande till andra produkter. En sådan fördröjning får man räkna med i många fall redan därför att avgifternas höjd i regel inte ändamålsenligt kan fastställas från början utan först sedan man prövat sig fram, noterat deras verkningar och jämfört dessa med vad man vill uppnå ifråga om nedbringande miljöskador. Det kan ju också tänkas, att en sådan *ny* teknik inte alls framkommer, låt vara att detta ganska säkert kommer att höra till undantagen. Det i båda dessa fall höjda produktpriset gör, att efterfrågan blir mindre än den annars skulle ha blivit och den miljöskadande produktionen blir då också förr eller senare mindre. Även *ny*, miljövänligare teknik kan ju visa sig på ett bestående sätt kosta mer för företagen än den tidigare men naturligtvis ändå bli bibehållen så länge avgiftsbetalning skulle ställa sig företagsekonomiskt ofördelaktigare. Också då blir det normalt en höjning

av produktpriset. I de fall där miljöskadan inte uppstår vid tillverkningen utan vid användningen av en produkt och avgifter därför läggs direkt på produkten, blir den gynnsamma inverkan på miljön via priset och köparnas reaktioner likartad. Därmed stimuleras framtagning av *nya*, miljövänliga och alltså inte avgiftsbelagda produkter för samma ändamål.

Det finns också en del annat som borde ha nämnts därför att det skulle ha kunnat

Tvånget till bättre kostnadstäckning stimulerar till utveckling av ny mindre, eller inte alls, miljöskadande teknik.

förebygga, att även andra viktiga poänger med de ekonomiska styrmedlen missas. En sådan poängmiss, dock inte i partistämme propositionen, innebär det när vikt läggs vid att den offentliga sektorns finansiering av åtgärder för att hindra en miljöförsämring eller förbättra en rådande miljö kan underlättas med hjälp av inflyttna avgiftsmedel. Inom parentes sagt går det inte att helt värja sig för misstanken, att en sådan effekt väl så mycket som bättre insikt beträffande medlets förtjänster förklarar somligas intresse för avgiftsbeläggning. Den effekten på de offentliga finanserna må vara värd att nämna i förbigående men avgifternas väsentliga uppgifter kommer lätt i bakgrunden. Dessutom riskerar man, att de nämnda åtgärdernas omfattning blir alltför mycket beroende av de belopp som inflyter. Detta kan ju inte vara bra, eftersom tillflödena av sådana medel minskar i samma mån som styrmedlen får sin avsedda verkan via ändrad tillverkningsteknik och/eller genom höjt

pris och minskad efterfrågan på miljöskadliga produkter.

En spets vänds med all rätt mot det ibland, på sina håll ofta, förekommande talet om att ny teknik ofta är mer eller mindre ohjälpligt miljöskadligare än den tidigare. Men att påstå, att nästan all ny teknik tvärtom alltid är miljövänligare än den gamla är att gå för långt i teknikerförsvarende iver. Nog har det funnits, finns alltjämt och kommer i fortsättningen — i frånvaro av de ekonomiska styrmedlen — att finnas exempel på ny teknik, som är mer miljöskadlig än den gamla. Men det finns, sant nog, också mängder av exempel på motsatsen och då också på att det varit ekonomiskt lönande för tillverkarna, eller i varje fall inte förlustbringande, att få fram och utnyttja denna nya teknik. Man har i de fallen fått minskade miljöskador på köpet.

Ekonomisk tillväxt kan främja miljön

Med problem kring teknik och miljö hänger frågor kring ekonomisk tillväxt och miljö nära samman. Det är riktigt, när det i propositionen sägs, att tillväxt ger ökade resurser för miljövård och att upphörd tillväxt alltså skulle försämra förutsättningarna för en sådan. I det historiska perspektivet är det dock lika obestriddigt, att en betydande del av den ekonomiska tillväxten faktiskt medfört miljöskador och gör så även i dag. Den har därför inte betytt, och betyder i dag inte, den motsvarande levnadsstandardhöjning som det ligger nära till hands att förknippa med begreppet tillväxt per capita. Miljövärdena ingår ju självfallet i begreppet levnadsstandard. Men mycket av det som faktiskt

skett och sker i form av miljöskador vid ekonomisk tillväxt skulle inte ha behövt ske och behöver i dag inte ske. Vad som gäller tekniken och dess utveckling gäller även den ekonomiska tillväxten som sådan. Men i båda fallen är det likväl korrekt att tala om ett hot. Detta kan avvärjas, eller i varje fall minskas, om de ekonomiska styrmedel sätts in som, i motsats till passivitet och regleringar, är i överensstämmelse med marknadshushållningens grundprincip.

Regleringar contra avgifter

Till sist några korta kommentarer till regleringar som miljöpolitiska medel jämförda med det ekonomiska styrmedlet, främst avgifter.¹

Tillåtelse att åstadkomma miljöskador, eller miljörisker, upp till en viss gräns och förbud att överskrida gränsen leder för det mesta till en samhällsekonomiskt onödigt dyr miljöförbättring. Jag tänker då inte i första hand på att regleringarna som sådana och kontrollen av deras efterlevnad kostar mer pengar än ett system med avgifter utan på någonting annat, viktigare. Ett bra exempel bland många är följande: Antag, att man vill minska föroreningar, som åstadkoms av ett flertal före-

1) I min 1968 publicerade lilla skrift "Sätt pris på miljön", utgiven av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), har jag gett en mer utförlig framställning bl a härav. Se även en artikel av Karl-Göran Mäler, "Nya ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken", i Ekonomisk Debatt 1978:4, där även andra miljöpolitiska medel diskuteras och jämförs med varandra. Betydligt mindre lättillgängliga och i långa stycken också mindre läsvärda är ett antal statliga utredningar, under 1970-talet, som i skilda sammanhang kommit in på miljöpolitiska frågor.

tag i en flod eller i ett luftrum, med hälften. Regleringar har i det sammanhanget enligt många erfarenheter en tendens att skära alla ungefär över en kam. Kontrollerande myndighet möter nämligen i regel oöverstigligen svårigheter att räkna ut vilka företag som till lägre kostnader än andra kan minska sina utsläpp. Utanförståendet är nästan alltid i underläge i förhållande till företagens eget folk. De senare är förvisso sällan benägna att underskatta kostnaderna och de eventuellt sysselsättningsminskande verkningarna. Den skenbart även från sk rättvisesynpunkt närmast till hands liggande halveringen i varje företag av utsläppen blir därför samhällsekonomiskt riktig endast i de särdeles osannolika fallen att den kostar samtliga företag lika mycket. Med avgiftssystemet blir begränsningarna på företagsledningarnas eget initiativ i stället gjorda framför allt och mest där de kan ske till relativt låga kostnader. De som skulle åsamkas de största kostnaderna betalar hellre avgifter.

Även regleringar kan, särskilt vid skärpningar eller hot om sådana, föranleda val av alternativ teknik och ibland uppfordra till framtagning av ny sådan. Men avgjort inte lika mycket och lika fortlöpande som avgifter. De företagsekonomiska incitamenten upphör vanligen vid den föreskrivna gränsen medan de däremot alltid finns när avgifter skall betalas. Teori och erfarenhet talar här ett entydigt språk.

Om propositionens förslag att använda skatterabatter vid sidan av avgifter skulle åtskilligt vara att säga. Det får här räcka med att konstatera, att det i allmänhet är bättre att arbeta med sådana rabatter än med regleringar och att de i vissa fall kan

vara ändamålsenliga som alternativ eller komplement när avgiftsbeläggning möter besvärande stora praktiska problem. Den anknytning till företagets nettovinst som ligger i det föreslagna rabattsystemet kommer dock att betyda, att det inte så ofta kan fungera ändamålsenligt. Undantagen kan utgöras av de fall, som det redan finns exempel på, där man rabatterar en skatt på sådana råvaror eller bränslen som är mer miljövänliga än andra för samma ändamål. Rabattsystemet kan alltså dock aldrig med fördel helt ersätta avgifter.

Rabattsystemet kan aldrig med fördel helt ersätta avgifter.

Utsläppsrätter

På senare år har i den teoretiska litteraturen och på sina håll också i debatter kring de praktiska problemen i miljöpolitiken förekommit tanken att man med fördel kan arbeta också med vad som kallas "utsläppsrätter". Den grundas på lika god teori som avgiftssystemet, där man i regel måste pröva sig fram med avgifter av olika storlek medan man i det här fallet kan tänkas tämligen automatiskt nå det mål man bestämt sig för. Man menar nämligen, att i de fall där det kan anses lämpligt att börja med att fastslå hur mycket miljöskada, t ex genom förorening, som är acceptabelt kan det vara ändamålsenligt att så s auktionera ut så många kvantitativt bestämda utsläppsrätter att summan av föroreningarna högst blir den från början accepterade. På en marknad där man kan handla med sådana "utsläppsrätter" uppkommer ett pris. I de fall där kostnaderna

för utsläppsminskning är förhållandevis höga, är man villig att betala det priset för en sådan rätt medan de som kan åstadkomma en minskning förhållandevis billigt inte vill betala det. Detta medel har sedan 1970-talet diskuterats rätt mycket i USA och har där även använts på ett sätt som på det hela taget fallit väl ut. Kostnaderna för miljöpolitiken har blivit lägre än de i annat fall skulle ha blivit. Å andra sidan stimulerar avgifter nästan alltid till utveckling av ny, miljövänlig teknik på ett sätt som systemet med "utsläppsrätter" inte alltid kan göra. I vissa fall kan dock detta system få en ännu större sådan effekt än avgifter. Säkert är, att det här finns mycket som är värt att studera närmare och gärna också att experimentera med. I Sverige har hittills inte det komplement, i vissa fall alternativ till avgiftsmetoden som systemet med "utsläppsrätter" kan vara blivit mycket diskuterat och det aktualiseras inte i propositionen till parti-

stämman.¹ För min del får det räcka med att säga, att det kanske för närvarande skulle visa sig besvärande svårt att med argument rörande ändamålsenligheten hos ett system med "utsläppsrätter" övervinna ett psykologiskt-politiskt motstånd liknande det som så länge fanns mot det nära besläktade systemet med avgifter. I så fall är det nog klokare att först och främst taga tillvara de chanser som den avsevärda uppmjukningen av detta sistnämnda motstånd nu erbjuder.

Om ett konsekvent avgiftssystem, gärna i vissa fall kompletterat med en marknad för handel med "utsläppsrätter", hade blivit infört för några årtionden sedan, skulle vi vid det här laget säkerligen ha haft färre och mindre svåra miljöproblem att syssla med och oroa oss för än vi nu har. Kanske kan man inte endast hoppas utan även tro, att samma konstaterande inte kommer att ha fog för sig om tjugo år.

1) I början av 1987 publicerade dock Ekonomiska Forskningsinstitutet (EFI) vid Handelshögskolan en rapport, skriven av Lars Bergman, Karl-Göran Mäler och Ingolf Ståhl, "Överlåtelsebara utsläppsrätter. En studie av kolväteutsläpp i Göteborg. Här diskuteras ganska ingående metoder och möjligheter och i en bilaga av T M Tietenberg redogörs bl a för de amerikanska erfarenheterna.