

Lars Bergman (red):

Värdera miljön!

Trots att miljöfrågorna i hög grad står i fokus för samhällsdebatten är utgivningen av mera kvalificerad miljöliteratur påtagligt gles. Floden av vetenskapliga rapporter och utredningsbetänkanden är förvisso strid, men debattböckerna och de populärvetenskapliga framställningarna är inte många. Därför är *Värdera miljön*, redigerad av nationalekonomen Lars Bergman och utgiven av SNS förlag, i högsta grad välkommen.

Boken utgör ett försök att utan att ge avkall på vetenskapliga krav presentera ett antal ganska svåra frågeställningar för en bredare publik. Svårighetsgraden är dock – trots försöket till en populär framställning – sådan att boken lämpar sig för en miljömotiverad läsare med vissa förkunskaper.

Boken innehåller tio uppsatser, flertalet författade av forskare inom olika discipliner. Några av uppsatserna har mera karaktär av presentation av aktuella problem, medan andra utgör försök att utveckla ny teori. Till den första kategorin hör Bert Bolins välskrivna sammanfattning av människans påverkan på klimatet, Lars Björkboms redovisning av det internationella samarbetet och Clas-Otto Wenes presentation av några grundläggande frågor som har betydelse för avvägningen mellan olika åtgärder inom energisektorn. Ingen av dessa uppsatser innehåller egentligen någonting nytt.

Fyra av de tio uppsatserna har författats av lika många fackekonomier. Professor emeritus Erik Dahmén, som för 20 år sedan var en föregångsman med boken *Sätt pris på miljön*, försöker sig på det svåra ämnet "miljön och den ekonomiska tillväxten", dock utan att lyckas säga mer än det allra mest självklara. Dahmén framhåller att tillväxten under ett tidigt skede av industrialismen förde med sig en del positiva effekter på miljön. Han tän-

ker förmodligen på livsmedelsförsörjningen, boendet och den ökade effektiviteten vid utnyttjandet av energi. Dahmén pekar på att den fortsatta tillväxten medfört en svårartad miljöförstöring och han ställer frågan om inte tillväxten på nytt kan ledas in i banor som ger en positiv effekt på miljön. Frågeställningen är intressant, men Dahmén förmår varken att "sätta kött på benen" eller att problematisera sin frågeställning.

Dahmén's ämne är egentligen alldeles för svårt för att bli föremål för diskussion i en kort recension, men jag vill ändå i all korthet peka på några problem som är förknippade med den ekonomiska tillväxten. Tillväxten har från miljösynpunkt fördelen av att snabbare förnya det produktiva kapitalet, vilket gör att produktionsapparaten tenderar att vara mera effektiv och mindre miljöförstörande än vad som skulle blivit fallet med en stagnerande ekonomi. Resonemanget förutsätter givetvis att betydande resurser investeras i miljöförbättrande teknik. Men vad Dahmén inte frågar sig är vilken inverkan produktionens och konsumtionens inriktning får för miljön. Och det är i sammanhanget intressant att notera att till det som för närvarande växer snabbare än BNP hör transporter (främst flyg- och vägtransporter) samt tillväxten av kommersiella och offentliga lokaler. Den marginella ökningen av konsumtionen kan alltså ha en sammansättning som utgör ett hot mot miljön. Därtill kommer frågan om hur tillväxten i de befolkningsrika u-länderna kan komma att påverka miljö och klimat. Bilutnyttjande på svensk eller amerikansk nivå vore en katastrof. Dahmén tycks inte inse att fortsatt tillväxt utifrån en redan mycket hög konsumtionsnivå kan visa sig vara omöjlig att förena med en god miljö. Han borde nog läsa Bert Bolins bidrag till den nu aktuella boken!

Karl-Göran Mäler ägnar sitt bidrag åt en analys av problem förknippade med europeiskt samarbete som syftar till att

åstadkomma minskade svavelutsläpp. Mäler visar med hjälp av ett omfattande siffermaterial att vissa länder förlorar ekonomiskt på likformiga nedskärningar. Han gör en poäng av att alla länder skulle kunna vinna på att "åka snålskjuts" genom att ställa sig utanför ett internationellt samarbete. Slutsatsen blir att man egentligen inte borde förvänta sig något samarbete. Inte desto mindre finns redan i dag ett omfattande samarbete inom just svavelområdet och flera länder har valt att ensidigt gå betydligt längre än vad som överenskommit. *Polluter pays principle* har åtminstone delvis kunnat upprätthållas, och det är ingen tvekan om att risken för dåligt rykte har betydelse i internationella sammanhang. Mäler berör i förbigående den tanke som han utvecklat i annat sammanhang, nämligen möjligheten av en skatt på gränsöverskridande svavelutsläpp, där intäkterna återförs till de enskilda länderna och där en del pengar avsätts som hjälp till länder med ekonomiska problem. Den ansatsen är betydligt mera konstruktiv och intressant än de tankegångar som Mäler utvecklar i den nu föreliggande boken.

Göran Skogh vänder upp och ned på den numera invanda föreställningen om *polluter pays principle* (PPP) och visar att *victim pays principle* – om man bortser från de moraliska aspekterna – kan vara ett lika effektivt sätt att bekämpa miljöförstöring. Dock har *VPP* den begränsningen att framgången beror på offrets betalningsförmåga, något som Skogh inte närmare kommenterar. Förorenarens betalningsförmåga kan visserligen också vara begränsad, men då finns – om föroreningen är tillräckligt allvarlig – ytterst möjligheten att tvinga honom att upphöra med verksamheten.

VPP kan dock ibland vara en rimlig utväg i det internationella miljöarbetet, där det kan vara kostnadseffektivt för offret att betala för åtgärder hos förorenaren. Det gäller tex om marginalkostnaden för ytterligare åtgärder i det egna landet är

hög, och den utländska förorenaren har svårigheter att ekonomiskt klara en begränsning av utsläppen. För Sverige är det lönsamt att betala upp till 40 procent av kostnaden för svavelreduktion i Östtyskland och Polen, om dessa länder därigenom kan förmås vidta åtgärder som annars inte skulle ha blivit genomförda.

Bokens redaktör, Lars Bergman, gör i sitt eget bidrag en intressant och kunnig analys av för- och nackdelar med ekonomiska styrmedel och då främst utsläppavgifter och överlåtelsebara utsläppsrättigheter. Avslutningsvis drar emellertid Bergman en icke helt invändningsfri slutsats, nämligen att ekonomiska styrmedel bör vara ett grundalternativ inom miljövärden. Jag är inte alls säker på att den slutsatsen är rimlig. Erfarenheterna från Miljöavgiftskommitténs arbete visar att svårigheterna uppenbarar sig när man går över från teori till praktik. Jag tror att vi kommer att få se ytterligare en del fall av beskattning av insatsmedel – utöver de existerande avgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel – samt avgifter inom avfallssektorn. Men när det gäller utsläpp till luft och vatten blir nog inte tillämpningarna så många. Är utsläppskärlorna många och i genomsnitt ganska små, blir nämligen mät- och administrationskostnaderna för stora. Och när utsläppspunkterna är få och utsläppen stora, är det inte säkert att det är meningsfullt att avgiftsbelägga de lovgivna utsläppen. Att tro att man kan ersätta tillståndsgivning med ekonomiska styrmedel i någon större utsträckning är under alla omständigheter naivt. Antalet utsläppparametrar är alldeles för stort, och därtill kommer buller och fysisk påverkan på mark och vatten. Användningen av utsläppavgifter och överlåtelsebara utsläppsrättigheter bör nog inriktas på väl definierade utsläpp av ämnen som härrör från ett rimligt antal anläggningar med sinsemellan varierande förutsättningar att reducera utsläppen. Där kan avgifter/rättigheter innebära en avsevärd kostnadsre-

duktion jämfört med traditionell tillståndsgivning.

Miljöjuristen Staffan Westerlund är en kunnig kritiker av den svenska miljövården och han har länge pläderat för att kvalitetsnormer och obligatoriska miljökonsekvensanalyser skall introduceras i den svenska miljöskyddslagstiftningen. I sitt bidrag till *Värdera miljön* diskuterar Westerlund dessa frågor utifrån en jämförelse mellan svensk och amerikansk lagstiftning och rättstillämpning. Han markerar redan inledningsvis att resultatet av en lagstiftning i hög grad är beroende på vad han kallar genomförandefaktorer, alltså förhållanden som påverkar rättstillämpningen. Ändå faller Westerlund för frestelsen att jämföra den amerikanska *modellen* med den svenska tillämpningen och han kommer föga överraskande till slutsatsen att förhållandena är mycket bättre i USA.

Jag menar att jämförelsen haltar betänkligt. Den amerikanska luftvårdslagstiftningen innehåller kvalitetsnormer som beaktar hälsoaspekter men bara i obetydlig grad påverkan på naturens olika ekosystem. Och beträffande hälsoaspekterna kan man notera att ett antal amerikanska storstäder inte klarar att uppfylla lagens krav. Vid en jämförelse mellan USA och Sverige, där man utgår från de *konkreta* resultaten, måste man konstatera att Sverige lyckats bättre med att minska användningen av bekämpningsmedel, reducera utsläppen av svaveldioxid samt utsläppen från metallurgisk industri och pappers- och massaindustri. Vi är också bättre på avfallshantering (trots alla brister), rening av kommunalt avloppsvatten, energihushållning, kollektivtrafik, reaktorsäkerhet och hantering av utbränt kärnbränsle för att nämna ytterligare några exempel. USA har å andra sidan tack vare *Clean Air Act* lägre utsläpp från enskilda bensindrivna fordon och lägre utsläpp av kolväten från en del anläggningar. När det gäller kemikaliehantering ligger USA ibland före Sverige,

men lika ofta är det tvärtom.

Jag delar Staffan Westerlunds uppfattning att kvalitetsnormer (tak för samlade utsläpp respektive juridiskt bindande gränsvärden) borde användas i högre utsträckning i den svenska miljövårdslagstiftningen, men för att undvika brister förknippade med det amerikanska systemet måste man ställa sig frågan varför USA inte nått längre trots de fördelar som man vid en teoretisk jämförelse kan se. Vid en sådan analys skulle man troligen finna dels att användningen av kvalitetsnormer är ganska begränsad, dels att utfallet i hög grad beror på miljövårdens ställning i politiken. Kvalitetsnormer skall rimligen fastställas utifrån vad naturen tål och med beaktande av försiktighetsprincipen. Men uttolkningen av dessa begrepp är inte entydig. Jag misstänker att miljövårdens vid internationell jämförelse starka ställning i Sverige mera är ett resultat av miljöfrågornas stora politiska betydelse i vårt land och mindre av lagstiftningens utformning.

Staffan Westerlund irriterar läsaren genom att gång på gång utan att nämna några exempel (utöver USA) hävda att många länder tillämpar kvalitetsnormer och att Sverige närmast utgör ett undantag. Jag tror att Westerlund tar fel. Utöver USA känner jag inte till något annat land som sätter *absoluta* tak för utsläpp till luft och vatten. I några länder, främst Västtyskland, tillämpar man dock bindande gränsvärden i högre grad än vi.

Även beträffande kravet på obligatoriska miljökonsekvensanalyser hänvisar Staffan Westerlund till en utbredd tillämpning utomlands. Men även här har han, såvitt jag kan bedöma, fel. EG utfärdade visserligen för något år sedan direktiv i denna fråga, men det är bara ett fåtal länder som ännu börjat tillämpa de nya direktiven.

Jag håller med Westerlund om att miljökonsekvensanalyser i högre utsträckning borde vara obligatoriska. Men jag tycker samtidigt att det vore intressant att

få belyst om de obligatoriska kraven i den amerikanska lagstiftningen ger bättre miljökonsekvensanalyser än de krav som koncessionsnämnden för miljöskydd i de enskilda fallen ställer på sökande företag enligt den svenska lagstiftningen. Det borde vara en intressant uppgift för jämförande internationell miljöjuridisk forskning.

Författare *PER KÅGESON*
Stockholm