

ANNEGRETE BRUVOLL OG HAAKON VENNEMO:

Er det mening i mål og midler?

En omtale av Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Regjeringen har nylig lagt fram en stortingsmelding om «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand», St.meld nr. 8 (1999-2000). Etter planen skal dette være den første i rekken av årlige meldinger som tar for seg miljøstatus og hovedpunktene i politikken. Miljøområdet kjenne- tegnes mer enn de fleste andre områder av forskjell på bedrifts- økonomiske og samfunns- økonomiske vurderinger. Det kan derfor være interessant for Sosial- økonomens lesere å ta del i en faglig vurdering av Regjeringens løsningsfor- slag til enkelte av målene i miljøpolitikken. Regjeringen vil i disse meldingene gi ett eller flere tema mer utførlig omtale. I årets melding gjelder dette villaks og avfall. Vi følger opp med spesiell omtale av Regjeringens omtale på feltene.

OM MÅL OG MIDLER

Meldingen går systematisk til verks. Den definerer 14 såkalte «strategiske mål», og enda flere «nasjonale resultatmål» for miljøet. Resultatmålene er mer konkrete og kortsiktige enn de mer generelle og overordnede strate- gimålene. For eksempel er det strate- giske målet på klimaområdet at «kon- sentrasjonen av klimagasser skal sta- biliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet», mens det nasjo- nale resultatmålet er at «klimagassut- slippene i forpliktelsesperioden 2008- 2012 skal ikke være mer enn 1 pro- sent høyere enn i 1990».

Som sosialøkonomer er det verdt å tenke gjennom hvilket faglig forhold vi bør ha til et slikt målsystem. En umiddelbar tanke kunne være å si at vi ikke blander oss inn i de politiske målsetningene, vi skal være opptatt av kostnadseffektive virkemidler for å nå de målene som settes opp. Selv om debatten om optimale avveininger kan og ofte vil ha utbytte av økono- misk analyse, er for eksempel mål om hvor store mengder SO₂ som skal slippes ut og hvor mange ville lakser vi skal ha, politiske spørsmål som skal fastsettes av våre folkevalgte.

Men det viste seg umulig å ikke kommentere målsetningene i stor- tingsmeldingen. For det første er en- kelte av målene for alle praktiske for- mål virkemidler. De er altså virke- midler utkledd som mål.

For det andre er noen av målene lite konsistente i forhold til politikken på andre områder. Klargjøring av målsetninger er første bud for sosial- økonomer som skal bidra med svar på hvordan man kan oppnå dem med minst mulig bruk av ressurser, for Stortinget som skal forholde seg til

Regjeringens forslag, og for folk flest som ifølge meldingen skal sikres «god tilgang til miljøinformasjon».

VILL ELLER TAM LAKS

For det tredje er det en svakhet at må- lene ikke alltid uttrykker avveiningen mellom ulike interesser. Dette illus- trerer kapitlet om villaksen og dens billigere slektning, oppdrettslaksen. Oppdrettslaksen er et kroneksempel på innføring av en ny art med omfat- tende negative virkninger for eta- blerte økosystemer. Behandlingen av villaksen er også en utmerket test på om Regjeringen kan og vil oppnå sine ambisiøse målsetninger om bevaring av biologisk mangfold.

Lakseparasitten gyrodactylus salari- ris, sur nedbør, inngrep i vassdrag og overbeskatning anses å være de vik- tigste årsakene til at dagens forekom- ster av villaks er på et historisk lav- mål. I tillegg antas lakselusen i opp- drettsanleggene på Vestlandet å drepe mesteparten av smolten på dens van- dring fra lakselvene til havet (Jensen 1999). Rømt oppdrettslaks har vannet ut villaksen genetisk, slik at de lokalt tilpassede laksestammene langsomt utviskes. Brudd i og rømming fra lak- semærer er derfor et stort problem.

De nasjonale strategimålene som er mest interessante sett med lakse- øyne er at «menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører hjemme i økosystemene, ikke skal skade eller begrense økosystemenes funksjon», og at «truede arter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer». I tilfellet opp- drettslaks betyr dette at den må hol- des innesperret med besøksforbud.

Med sitt nomadiske levesett er vil- laksen sårbar for måten vi utnytter na- turen på. I likhet med andre arter som

trues av utryddelse, er det summen av alle små og store tapsfaktorer som karakteriserer villaksens vanskelige situasjon. Bak alle disse tapsfaktorene står blant annet flere viktige samfunnsinteresser. I Rieber-Mohn utvalget (NOU 1999:9) var de fleste interessepartene representert. Hovedkonklusjonen i utvalgets innstilling er at villaksen er offer for en fragmentert forvaltning. Vassdragsmyndighetene har forvaltningsansvaret for vannføringen og veimyndighetene bestemmer at veier kan bygges i laksevassdragene, fiskerimyndighetene og veterinærmyndighetene gir rammer for oppdrettsnæringen og miljøvernmyndighetene regulerer selve laksefisket.

Utvalget har tatt innover seg de uoverstigelige kostnadene ved å reversere tilstanden til utgangspunktet, og foreslår at villaksen prioriteres i noen spesielt utvalgte områder. Forslaget er å opprette ni nasjonale laksefjorder og 50 nasjonale laksevassdrag der fjordene skal være frie for oppdrettsanlegg og vassdragene vernet fra fysiske inngrep som kraft- og veianlegg. Laksefisket i sjøen og elvene vil bli regulert etter strenge kriterier for bærekraftige nivåer. Utvalget foreslår at de oppdrettsanleggene som må flyttes eller legges ned skal kompenseres økonomisk, men ellers forholder de seg ikke til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltakene.

Til tross for enigheten i Rieber-Mohn utvalget er ikke Regjeringen uten videre klar til å støtte utvalgets forslag. Regjeringen vil utrede forslagene nærmere. Dette har vært kritisert av villaksens talsmenn som påpeker at naturens gang ikke stopper opp selv om Regjeringen vil tenke enda lenger. I omtalen av villaksen er målsettingene om at menneskeskapt spredning av organismer ikke skal begrense økosystemene, og om å gjenoppbygge truede arter livskraftige nivåer, tonet ned til at man «legger til grunn at de norske laksebestandene kan gjenvinne mye av sin tidligere styrke». Og det er jo ikke helt det samme. De generelle målene om å verne biologisk mangfold består altså ikke testen i en av de viktigste sakene på den politiske dagsorden.



*Annegrete Bruvoll,
cand. oecon fra
Universitetet i Oslo 1988,
er forsker i Statistisk sentralbyrå.*

Bakgrunnen for nedtoningen av de generelle målene for biologisk mangfold til de mindre ambisiøse målene for villaksen kan være at Regjeringen anser de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å beskytte villaksen å være stor i forhold til gevinsten. Oppdrettsanlegg og kraftproduksjon bringer inn milliarder av kroner, som kan være mer verdt for Regjeringen enn fullkommen beskyttelse av villaksen.

En god målsetting må ta stilling til avveiningen mellom ulike interesser. Det spørres om ikke målet om biologisk mangfold bare ser på den ene siden i avveiningen, nemlig at det alt annet likt er ønskelig med bredest mulig biologisk mangfold.

AVFALL

Stortinget har bedt om en stortingsmelding på avfallspolitikken, og Regjeringen har svart på dette i et eget hovedkapittel i St. meld. nr. 8. Det

strategiske målet er problemorientert. For de nasjonale målene er vår innvending en annen enn i tilfellet biologisk mangfold: resultatmålene er i praksis virkemidler, ikke godt formulerte mål, se tabell 1. Sammenblendingen av mål og midler utdeliggjør hva man vil oppnå med avfallspolitikken og hvorfor. Vi ser også to andre problemer i Regjeringens svar til Stortinget; de valgte virkemidlene er ikke gode, og de gode virkemidlene er ikke valgt.

Frikobling fra miljøpolitikken?

Vi vil tro det strategiske målet betyr at utslippene i tabell 2 og enkelte andre problemer som f.eks lukt skal være minst mulig. Fornuftige nasjonale resultatmål er da ikke hvor mye avfall vi skaper eller hvor mye vi skal gjenvinne (se tabell 1), men hvor store utslippene bør være.

Regjeringen har allerede mål for nesten alle utslippene i tabell 2. Sett at det viser seg dyrere å stabilisere utslippene fra avfallsbehandling enn fra andre kilder. Hvorfor skal man da gå løs på avfallsbehandlingen? Hvis utslippene kan reduseres til lavere kostnader andre steder, er det ikke god ressursbruk å angripe avfall. Miljøet spør ikke kadmium-utslippene om de kommer fra et forbrenningsanlegg eller en lastebil.

Regjeringen påpeker dette problemet, men dens svar er underlig. Det står i meldingen (s. 73) at «de miljøproblemene som avfallet skaper hører inn under andre områder av miljøvernpolitikken, hvor det er fastsatt egne nasjonale resultatmål som også gjelder for utslipp forårsaket av avfall. Regjeringen finner det derfor ikke hensiktsmessig å knytte resultatmål på avfallsfeltet direkte opp mot

Tabell 1: Meldingens mål for avfall, i forkortet versjon:

Strategisk mål:

- Avfall skal gi minst mulig skade og ulempe

Nasjonale resultatmål:

- Utviklingen i avfallsmengdene skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten
- Maks 25 prosent skal sluttbehandles

Tabell 2. Utslipp fra avfallsbehandling¹ i tonn. Andel av totale utslipp i Norge i prosent. 1997.

	Endring fra 1987 i prosent	Andel av totale norske utslipp
Forbrenningsanlegg		
Nitrogendioksid	-9,4	0,4
Karbon-dioksid	39,4	0,4
Partikler	-39,5	0,2
Bly	-2,3	20,0
NMVOC	34,7	0,1
Svoveldioksid	-68,6	0,6
Kadmium	-74,2 ³	5,4
Avfallsmengder til forbrenning	54,6	
Deponier		
Metan (klimagass)	14,9	7,5 ²
Sivevann: tungmetaller		1,0
Sivevann: nitrogen		2,0
Sivevann: fosfor		1,0

¹ Metan fra deponering, de andre fra forbrenning. Rangert i synkende rekkefølge etter antatt bidrag til miljøskade.

² Regnet som andel av utslipp av totale klimagasser.

³ Endring fra 1991.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og St.meld. nr. 8.

de faktiske utslipp, men til den samlede mengden avfall som oppstår og mengden avfall som går til sluttbehandling» (vår understrekning). Betyr ikke dette at man fokuserer på avfallsmengdene nettopp fordi det ville ta seg rart ut om man fokuserte på de avfallsskapte miljøproblemene? Og om ikke miljøproblemene er det sentrale i avfallspolitikken, hva er det da?

Avfallsmengdene som problem

Det første resultatmålet er at avfallsmengden skal øke vesentlig saktere enn økonomisk vekst. Fokus på avfall ville vært mer forståelig dersom det var et fast forhold mellom avfallsmengder og miljøbelastning. Da kunne en i det minste si at avfall var en indikator på et knippe alvorlige miljøproblemer. Men miljøkonsekvensene vokser ikke nødvendigvis i samme takt som avfallsmengdene. For utslipp fra avfallsforbrenning har alle rensbare utslipp gått ned de siste ti årene, til tross for en sterk vekst i mengdene til forbrenning, se tabell 2. Videre har Statistisk sentralbyrå i grunnlagsarbeidet til meldingen vist at miljøbelastningen fra forbrenningsanlegg bortimot kan halveres fram til 2010 om en benytter beste tilgjengelig teknologi, til tross for en

vekst i mengdene på 25 prosent (Bruvoll og Ibenholt 1999).

Dessuten vil resultatmålet om lavere vekst i avfall enn i BNP sannsynligvis innkasseres gratis. Veksten i avfallsmengdene har de siste 25 årene vært lavere enn den økonomiske veksten¹. Denne trenden ventes å fortsette. Avfallsframskrivningene som ble utarbeidet i forbindelse med meldingen gir en forventet vekst som ligger 10 prosentpoeng under BNP-veksten, ved uendret politikk (Bruvoll og Ibenholt 1999)².

Gjenvinnismen

Det andre resultatmålet på avfallsfeltet er at gjenvinningsandelen skal opp fra 57 til minst 75 prosent i 2010. Hvordan vil dette virkemidlet bidra til å minimere utslippene (jæmfør det strategiske målet og miljøproblemene i tabell 2)? Dette sier meldingen ingenting om. En kan spørre seg om det ikke bare er «minst mulig skade og ulempe» man vil oppnå, men om det også fins andre begrunnelser.

I meldingen sies det at «gjenvinning styrer ikke bare avfall vekk fra sluttbehandling, men reduserer også uttak og bruk av ny råvare». Det virker som ønsket om å ta vare på ressursene i avfallet er en viktig føring i avfallspolitikken, selv om dette ikke tydeliggjøres

gjennom klare mål. Problemet med slike mer moralsk styrte underliggende motiver er at de lager uklare sammenhenger mellom mål og virkemidler. Mens man egentlig ønsker å spare uttak av naturressurser (uten at det er avklart hvorfor), blir reduserte miljøskader fra avfallsbehandling fremholdt som hovedbegrunnelsen.

Nå er det mange problemer med å begynne avfallspolitikken i ønsket om å spare ressursene. Poenget må være å eventuelt spare ressursene til minst mulig kostnad, og da må ønsket gjelde alle sektorer. Det er ingen grunn til a priori å blinke ut avfallssektoren spesielt. Vil man for eksempel spare oljeressursene, så må man se på alle produkter basert på råolje. Om målet er å spare visse uttømmelige ressursene for fremtiden er meldingens idé om materialavgifter, som gir samme rammebetingelser for alle brukere av naturressursen, et treffende virkemiddel.

Gjenvinning er også begrunnet i at reduserte deponimengder sparer arealer. Er man opptatt av arealbruk som sådan, og det er Regjeringen blant annet i forhold til biologisk mangfold, så må man vurdere all arealbruk, også arealer til veibygging, kjøpesenter, næringsbygg osv. At dagens deponier kun krever 8 promille av avgangen av dyrket og dyrkbar jord, eller 2,6 prosent av arealet som går med til skogsbilveier, tyder på at man må benytte andre virkemidler om det skal monne på arealbruken³. Man kan jo begynne med å skattlegge i stedet for å gi økonomisk støtte til bygging av skogsveier, som gir sivilisasjonen direkte sugerør inn i fjerntliggende områder. Da unngår man også å bruke dobbelt opp med ressurser på to mål som spriker i hver sin retning.

¹ BNP vokste med 20 prosentpoeng mer enn husholdningsavfallet i perioden 1974 – 1997.

² Anslag på totale avfallsmengder viser en vekst på 23 prosent i perioden 1996 til 2010, mens tilsvarende forventede BNP-vekst er på 34 prosent.

³ Bruvoll og Ibenholt (1999) beregner årlig arealbruk til deponi til 175 dekar og areal til nye skogsveier til 6800 dekar. I meldingen står det å lese at den årlige avgangen av dyrkbar og dyrket mark i 1998 var 21000 dekar.

Regjeringen har allerede et godt virkemiddel i de fylkesvise verneplanene, som kan ivareta hensynene til både de biologisk viktigste skogsområdene (som man vil spare ved gjenvinning av papir?) og de lavereliggende områdene der artsmangfoldet er størst (som man vil spare ved reduserte deponier).

Gjenvinning blir et forsøk på å nå mange mål med et virkemiddel; redusere forurensningen, redusere bruken av arealer og spare råvarer. Men ved å sikte på flere blink samtidig vil man stort sett bomme på alle. Økonomisk teori tilsier et virkemiddel til hvert mål, og så får gjenvinningen bli som den blir.

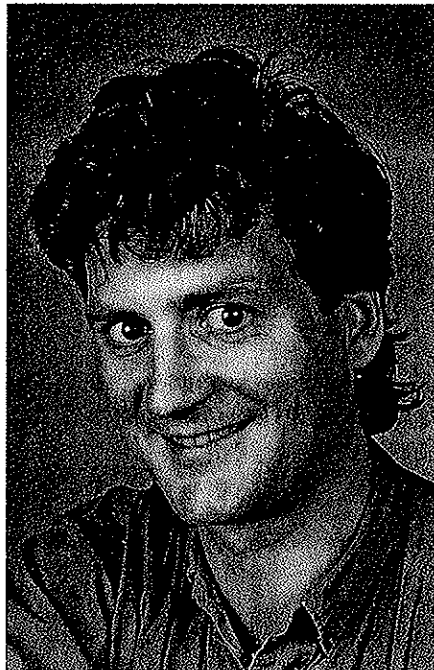
Avgifter

Et viktig nytt virkemiddel i avfallspolitikken er sluttbehandlingsavgiften, som er lagt på mengdene avfall til forbrenning og deponering. Avgiften skal reflektere kostnadene ved sluttbehandling, bidra til reduserte avfallsmengder og øke gjenvinningen. Den foreliggende avgiften er lite egnet til å gi de riktige insentiver til markedet. Om avgiften hadde variert med hvor mye forurensning som går ut av pipa eller dynga, ville anleggene få insentiver til å innføre reinere teknologier og til å sortere ut og gjenvinne de avfallstypene som forurenser mest (se Bruvoll 1999 for en grundigere drøfting).

Mangelen på slike insentiver blir også nevnt som et problem i meldingen, og det lover godt at Regjeringen vil vurdere å utforme sluttbehandlingsavgiften som en utslippsavgift. Da bør avgiften også samordnes med de nasjonale utslippsmålene slik at andre forurenserer, inkludert gjenvinningsanlegg, blir stilt ovenfor de samme avgiftene. Ellers risikerer man at den reineste teknologien har dårligere rammebetingelser enn mer forurensende utslippskilder.

KLIMA

Regjeringens nasjonale mål på klimaområdet er sammenfallende med for-



*Haakon Vennemo,
dr. oecon fra Universitetet i
Oslo 1992, er forsker i
ECON senter
for økonomiske analyser.*

pliktelser i Kyoto-protokollen. Det store spørsmålet er hvordan forpliktelsene kan oppnås til lavest mulig kostnader. For klimateffektens del er det ingen grunn til å differensiere mellom kilder, effekten er akkurat den samme enten utslippet kommer fra et fly eller fra en bil. Første bud er at de marginale reduksjonskostnadene er like for alle utslippskilder og for alle klimagasser, og uavhengig av landegrensler. Det vil si at kostnadene ved å redusere utslippene skal være de samme i luftfarten som i veitrafikken og fra avfallsdeponiene. I dag varierer avgiftene sterkt mellom ulike utslippskilder, fra 0 (for eksempel metallindustrien, skips- og luftfarten) til nesten 400 kroner per tonn CO₂ for bilbensin.

Det er andre interesser – som sysselsetting, bosetning og næringsutvikling – enn miljøhensyn som avgjør denne differensieringen. Vil man oppnå flere mål samtidig, sier økonomisk grunnfagspensum at man trenger et virkemiddel per mål. Dessuten bør virkemiddelet være så klart knyttet til målet som mulig. For å stimulere til kostnadseffektive utslippsreduksjoner bør virkemidlene doseres likt på alle utslippene. Andre virkemidler bør brukes samtidig for å korrigere for ulike bivirkninger, dersom klimavirkemiddelet får politisk uheldige kon-

sekvenser for eksempel for sysselsettingen eller inntektsfordelingen.

Utslipp av metan fra avfallsdeponier er beregnet til 7,5 prosent av de totale norske utslippene av klimagasser og om lag halvparten av de totale metanutslippene. Regjeringen vil sikre gjennomføring av kostnadseffektive tiltak i sektorer der det i dag er svak virkemiddelbruk. Velger man omsettelige kvoter for å oppnå klimamålsettingen, bør deponigasser inngå her⁴. Måleproblemene bør være løsbare på sikt. Anleggene vil da redusere deponigassene hvis – men bare hvis – de er billigere å redusere enn andre klimagass-utslipp. Deponiene vil selv beregne hva som lønner seg – å redusere utslippene ved metanoksidasjon, gjenvinne, forbrenne eller kjøpe utslippskvoter og gjøre ingenting.

Metan er ikke koblet til klimaavsnittet annet enn ved å vise til målsettingen om å redusere de totale deponerte avfallsmengdene med økt gjenvinning. Det er merkelig når vi vet at det finnes billige teknologier for å bryte ned metan i deponier. Forsøk med metan-nedbrytende jorddekke gir klimagass-reduksjoner til langt lavere kostnader enn den ventede prisen på utslippskvoter (se Bruvoll og Bye, 1998, for en oversikt over ulike tiltakskostnader). I stedet satses det på et forbud mot deponering av våtorganisk avfall, som med den aktuelle kvoteprisen på klimagasser endrer fortegnet på det samfunnsøkonomiske regnestykket som ligger til grunn for forbudet⁵.

⁴ Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede et nasjonalt kvotesystem.

⁵ Forbudet er begrunnet i Statens forurensningstilsyn (1995), der det er lagt til grunn en CO₂-kostnad på 358 kroner per tonn. SFTs regnestykke blir negativt med en kvotepris lavere enn 195 kroner per tonn CO₂. Ny forskning antyder en sannsynlig kvotepris på rundt 100-200 kroner per tonn, noe som er ekvivalent med at det fins billigere alternativer for å oppnå Kyoto-protokollens mål. I en landsomfattende evaluering av utsortering av våtorganisk avfall viser dessuten økonomiske kostnadene seg også å være høyere enn forutsatt i Statens forurensningstilsyns samfunnsøkonomiske beregninger, og i seg selv å gi en negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Sande 1999).

Regjeringen går også imot gasskraftverk som ikke baserer seg på teknologi med minimale CO₂-utslipp. Dette virker som et lite prinsipielt standpunkt. Det viktige er jo at det totale klimamålet blir oppfylt. Om gasskraftverkene med sine CO₂-utslipp er levedyktige under samme rammebetingelser som andre, betyr det bare at de vil fortrenge mindre lønnsomme forurensende aktiviteter. Nå er det vel andre grunner til at man ønsker å skjerme de mindre lønnsomme forurenserne, men som sagt bør man spille kortene i riktig rekkefølge og støtte dem gjennom separate virkemidler. Ellers risikerer man å si neitakk til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.

ENERGI

Flere steder i meldingen omtales energibruk som uheldig for miljøet. Regjeringen er opptatt av at kraftbalansen (bruk i forhold til produksjon) er svekket og foreslår i statsbudsjettet å øke el-avgiften med 2,5 øre for å begrense energiforbruket.

Å se på energibruk som et onde i seg selv er parallelt med diskusjonen om avfall som et onde i seg selv. Et interessant spørsmål er igjen hva som er grunnen til at man ønsker å begrense energiforbruket og hvilke miljøkonsekvenser energibruken har. Vi regner med at Regjeringen tenker på miljøkonsekvensene ved utbygging av vannkraft og utslippene til luft ved bruk av fossile brensel.

Bruk av vannkraft er ikke i seg selv forurensende, miljøskadene er knyttet til nye utbygginger. Avgift på bruk av vannbasert elektrisitet er derfor ikke miljømessig begrunnet. Når det gjelder miljøulemper knyttet til utbygginger, som for eksempel problemer i forhold til villaksen, har Regjeringen allerede verktøy til å ivareta disse. Utbygging av vannkraft er regulert ved verneplaner, samlet plan og konsesjonsordninger.

For forurensningene fra fossile brensel er problemstillingen parallell med diskusjonen under avfall og klima; utslippene bør ses i sammenheng med de nasjonale målsetningene

om man vil oppnå mest mulig til lavest mulig kostnader.

Med dagens systemer med avgifter på vanlige brukere og subsidiering av kraftkrevende industri minner el-avgiftene og -subsidiene mer om virkemidler i fordelingspolitikken. I mangelen på effektive miljøskatter prøver man å rette opp ulempene kraftsubsidieringen medfører på andre områder. For eksempel gis det avslag på avgiften for energiutnyttning ved avfallsforbrenning. Dette virkemidlet undergraver avgiftens intensjoner, som er rettet mot utslippene fra forbrenningen. Regjeringen ønsker gjennom dette å støtte avfallsforbrenning siden den erstatter mer forurensende fyringsolje (St.prp nr. 54). I såfall, eller i alle fall, bør man i stedet innføre avgifter også på disse utslippene.

Det gjelder igjen å være klare på målene og sikte skytset så nær som mulig. For neste års publikasjon kan vi for eksempel anbefale et eget kapittel om vassdrag som avklaring av målene bak ønsket om mindre bruk av energi.

MILJØMÅLSETTINGER ELLER RIKTIGE PRISER?

Meldingens utstrakte bruk av kvantitative målsettinger gir grunn til refleksjon. Er det fornuftig å basere miljøpolitikken på kvantitative målsettinger? Eller er det viktigst å sette prisene riktig i betydningen dekkende for samfunnsøkonomiske kostnader?

De fleste økonomer henter sin intuisjon om forholdet mellom kvantitative mål og riktige priser fra Weizmann (1974) sin klassiske artikkel om kvantumsstyring versus prisstyring under usikkerhet. Weizmanns artikkel sier blant annet at dersom miljøskadene er konstante per enhet, skal man sette riktige priser og gi opp kvantitative miljømål. Grunnen er at med konstante miljøkostnader er det ikke så viktig om forurensningene blir så og så store, poenget er at riktige priser setter bedriftene i stand til å gjøre riktige avveininger. Derimot, hvis miljøskadene stiger bratt per enhet og for eksempel blir uendelig

store over et eller annet nivå, er kvantumsstyring det beste.

Med unntak av enkelte lokale problemer og stoffer som bør forbys, er konstant miljøskade per enhet stort sett en bedre tilnærming til virkeligheten enn sterkt stigende miljøskade per enhet stort sett er bedre for de aktuelle intervallene i Norge. Det stopper likevel ikke kvantumsmålene fra å være de helt dominerende drivkreftene i politisk og annen samfunnsmessig debatt, og kvantumsmålene styrker seg i og med denne meldingen.

Det er selvsagt mange gode forklaringer på ønsket om å dirigere miljøpolitikken ved hjelp av kvantumsmål. For det første er det bedre med etterprøvbare kvantumsmål enn løst prat. For det andre sier noen at kvantumsmål direkte uttrykker avveiningen mellom miljø og andre goder og dermed betalingsviljen for miljøforbedringer. Men egentlig er det en sannhet med modifikasjoner: når man låser miljøkvantum, og etterspørselen etter miljø er usikker, er også telleren i den marginale betalingsviljen kroner/ miljø usikker. Derfor er det nokså upresist å si at kvantumsmål uttrykker avveiningen mellom miljø og andre goder.

Som en tredje forklaring på kvantumsmål er de aller fleste mer bekvemme med å uttrykke seg i kvantums-sfæren enn i pris-sfæren. «Riktige priser og lykke til» er ikke et videre salgbart argument foreløpig.

Vi tror den tredje forklaringen er den viktigste. Det er verdt å merke seg at den er begrunnet i sedvane og ikke i at den gir det beste resultatet. I forhold til generelt prat er det en fordel å formulere seg i kvantitative målsettinger, slik meldingen gjør. Men neste generasjon miljøplaner bør i større grad diskutere om det er fornuftig å formulere seg i kvanta eller i priser, og velge prisene der det er best. Det vil stille økte krav til å tenke gjennom hva miljøskadene egentlig er, noe som vil skjerpe resonnementene og debatten til beste for oss alle.

AVSLUTNINGSVIS

gir vi ros til Regjeringen for at den forsøker å sette opp konkrete målset-

ninger istedenfor å henfalle til løsprat. Våre innvendinger er at disse resultatmålene ikke alltid er mål, men at de noen ganger er forholdsvis dårlige virkemidler, og at de ikke alltid er godt samkjørt. Vårt råd til neste års melding er å formulere målsettingene enda klarere. Og på lengre sikt bør også forholdet mellom kvantumsstyring og prisstyring tas opp til vurdering, og flere grønne skatter flyttes fra idéstadiet til praktisk politikk.

REFERANSER:

- Bruvoll, A. (1999): Meir miljø for pengane – frå avfallsavgift til utslppsavgift, Sosialøkonomen nr. 5.
- Bruvoll, A. and T. Bye (1998): Utslipp av metan og kvotepriser på klimagasser, Økonomiske analyser 7, Statistisk sentralbyrå.
- Bruvoll, A. og K. Ibenholt (1999): Framskrivning av avfallsmengder og miljøbelastninger knyttet til sluttbehandling av avfall, Rapport 99/32, Statistisk sentralbyrå.
- Jensen, P. M. (1999): Ny forskning påstår: Lakselusa dreper vestlandslaksen, Norsk fiskeoppdrett 16/99.
- NOU (1999:9): Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske vilaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen, Oslo Statens trykking.

- Sande, S. (1999): Innsamling av våtorganisk avfall koster mer enn det smaker, Kretsløpet 2.
- Statens forurensningstilsyn (1995): Konsekvensutredning av forbud mot deponering / forbrenning av våtorganisk avfall.
- St.meld. nr. 8 (1999-2000): Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, Miljøverndepartementet, 1999.
- St.prp nr. 54 (1997-1998): Grønne skatter, Finansdepartementet, 1998.
- Weitzman, M. L. (1974): Prices vs. quantities, Review of Economic Studies, XLI, 477-91.

**Sosialøkonomens
redaksjon
ønsker alle sine
lesere en riktig
God Jul
og et
Godt Nytt År**

