

Bom på målene

ANNEGRETE BRUVOLL OG SANA HASANE
Statistisk sentralbyrå

I Samfunnsøkonomen nr. 2/2010 presenterte vi en artikkel der vi stilte spørsmål ved hva politikerne egentlig ønsker å oppnå med gjenvinning. Dette er høyst uklart, og vi etterlyser en større bevissthet i avfallspolitikken. Vår metodiske tilnærming var å gå gjennom de mulige målsettingene vi mener kan tenkes ligge til grunn for gjenvinningspolitikken. Vi diskuterte fritt hvilke virkemidler som kunne være mest effektive for å nå de eventuelle politiske målsettingene, der gjenvinning ble vurdert sammen med andre virkemidler uten å forhåndsbestemme at dette var mer eller mindre fornuftig.

I forrige nummer kritiserer Thomas Laudal analysen. Han hevder at vi har et for snevert perspektiv. Slik vi leser Laudals innlegg, dreier hovedkritikken seg rundt følgende 4 punkt:

Tvert i mot dreier økonomifaget seg om å få markedet til å fungere, og om å bruke markedet for å oppnå politiske mål

1) Laudal kritiserer premissen om markedssvikt som grunnlag for politiske inngrep. Han formidler en klassisk misforståelse om økonomifaget; nemlig at det er en motsetning mellom politikk og marked. Tvert i mot dreier økonomifa-

get seg om å få markedet til å fungere, og om å bruke markedet for å oppnå politiske mål. Denne misforståelsen er så rotfestet at det kan være grunn til selvkritikk innenfor samfunnsøkonomien når det gjelder formidling av hensikten med faget.

Fullkommen konkurranse finnes bare i hypotetiske markedssøkonomier. Da forutsettes det at det finnes markeder for alle typer goder, veldefinerte eierrettigheter, fravær av eksternaliteter, fri konkurranse, perfekt informasjon og fravær av kollektive goder. Under disse forutsetningene vil markedene alene sørge for optimal bruk av alle ressursene.

Men i virkeligheten gjelder ikke disse vilkårene – vi har markedssvikt. Dette er tydelig for miljøområdet, med en rekke eksternaliteter i form av skadelige utslipp der kostnadene ikke belastes forurenserne. Videre er eierrettigheter

Dersom vilkårene for fullkommen konkurranse var oppfylt i alle markeder og fordelingen av godene var best mulig, ville det rett og slett ikke vært behov for samfunnsøkonomer

til et sunt miljø uklare både innad i befolkningen og på tvers av generasjo-

ner, og informasjon mangler om skadevirkninger og om tilpasningsmuligheter. Samfunnsøkonomenes rolle er å påpeke de ulike typene markedssvikt og å finne fram til virkemidler som korrigerer økonomien på best mulig måte.¹ Eller sagt på en annen måte: dersom vilkårene for fullkommen konkurranse var oppfylt i alle markeder og fordelingen av godene var best mulig, ville det rett og slett ikke vært behov for samfunnsøkonomer.

2) Laudal mener vi ser bort fra at gjenvinning vil stimulere til innovasjon. Innovasjon bidrar generelt til en bedre fungerende økonomisk og miljømessig utvikling. Den samfunnsøkonomiske verdien av forskning og utvikling er ofte høyere enn den privatøkonomiske (dvs at eksternalitetene er positive), og omfanget av innovasjon vil da bli for lavt i en markedssøkonomi. Dette er imidlertid et generelt argument som gjelder mange former for innovasjon. Politiske føringer for å støtte innovasjon på gjenvinningsfeltet må ta utgangspunkt i hvor viktige de positive eksternalitetene er. Bare dersom det er grunn til å tro at de er sterkere enn på andre forsknings- og utviklingsområder, kan virkemidler som støtter gjenvinning begrunnes. Politikken må vurderes opp mot virkemidler rettet mot for eksempel energieffektive løsninger eller nye energiteknologier. Spesielt er det uheldig om en gir støtte til kostnadskrevende gjenvinningsteknologier med liten miljøeffekt. Det kan selvsagt være argu-

¹ Det gjelder med andre ord å lage kaken størst mulig. Fordelingsvirkninger er det andre hovedtemaet innenfor offentlig økonomi. Begrunnelsen for politiske inngrep er også å maksimere kaken, og så sørge for en ønsket fordeling av kakestykkene.

menter for å støtte innovasjon også på dette feltet, men som vi påpeker: dette må problematiseres og sannsynliggjøres før man iverksetter politikken.

3) Laudal mener vi ser bort fra at den politiske prosessen kan styrke bevisstheten rundt kommunal avfallshåndtering og at gjenvinning kan gi tilslutning til strengere reguleringer. Artikkelen vår bidrar til informasjon om den kommunale avfallshåndteringen, men kanskje ikke i den retning Laudal ønsker seg. Vi påviser at avfallshåndteringen i dag har minimale miljøkonsekvenser, men at politikere og byråkrater har vært velivrige i å øke kostnadene gjennom ubegrunnede gjenvinningsmål.

Kan det ikke like gjerne være slik at en kildesorterer, og så drar på ferie med god samvittighet etterpå?

Vi kjenner ikke til studier av at slik politikk fører til høyere miljøbevissthet og aksept for ytterligere miljøreguleringer. Men for miljøbekymrede kan det være verdt å tenke over muligheten for det motsatte tilfellet. Kan det ikke like gjerne være slik at en kildesorterer, og så drar på ferie med god samvittighet etterpå? En tur t/r San Fransisco gir nesten 2 tonn utslipp av CO₂ per person. Med de mest optimistiske anslagene fra livsløpsanalytikerne skal en kildesortere i 56 år for å redusere utslippene tilsvarende. Da har vi beregnet et teoretisk og helt urealistisk maksimumstall, basert på at all plasten i husholdningene blir utsortert, at den deretter faktisk blir materialgjenvunnet og med miljøeffekter fra Østfoldforsknings livsløpsanalyser². I dag utsorteres 12 prosent av hus-

holdningsplasten og av dette er 45 prosent dokumentert forbrent – altså *ikke* materialgjenvunnet. De resterende 55 prosent blir solgt videre på det tyske markedet og man vet ikke sikkert hva som skjer med dette. Antar en at alt faktisk blir materialgjenvunnet, skal en i gjennomsnitt kildesortere plast i 860 år for å kunne reise til San Fransisco med god samvittighet. Selv en tur t/r Bergen-Oslo gir utslipp som er 50 ganger større enn det vi sparer gjennom et års gjenvinning av plast.

4) Laudal mener at vår søken etter det mest effektive virkemidlet overser at det finnes et selvstendig normativt grunnlag for mer gjenvinning. Han betrakter åpenbart gjenvinning som et mål i seg selv. Hele poenget er at gjenvinningsmål *ikke* bør settes, men at gjenvinningsgraden skal være resultatet av en fornuftig miljøpolitikk.

HVA ER ALTERNATIVET?

Det en bør gjøre er å prise miljøskadene riktig, slik at aktørene tar hensyn til disse i beslutningene. Kort sagt betyr det å sette riktige priser på de ulike utslippene fra avfallsbehandling. I forhold til dagens politikk innebærer det å *oppretholde utslippsavgiften på avfallsforbrenning*. Norske fjernvarmeanlegg klarer ikke å konkurrere med det svenske markedet og ønsker avgiften bort slik at deres forbrenningskostnader reduseres. Denne avgiften er en av de få miljøavgiftene vi har klart å innføre, og den bør opprettholdes, uavhengig av om sven-skene lar forurenserne betale eller ikke. Den bør imidlertid også omfatte energianlegg i industrien. Disse er i dag unn-tatt. Utslippene blir ikke mindre, selv om energien utnyttes.

Videre bør også *deponiavgiften omgjøres fra en avfallsavgift til en utslippsavgift*.

Utslippene fra deponi består i dag så å si utelukkende av klimautslipp fra nedbryting av organisk materiale. Avgiften bør differensieres etter klimautslippene med en sats som tilsvarer prisen på CO₂ i økonomien forøvrig. For ikke-orga-nisk avfall er det ingen miljøbegrun-nelse for deponiavgiften, og denne bør avvikles.

Avgifter på miljøproblemer knyttet til behandling av avfall vil stimulere til utslippsreduksjoner. Det vil også gjøre materialgjenvinning relativt mer lønnsomt. Men merk at det ikke er material-gjenvinningen som er målet, den er bare en konsekvens av at en håndterer miljø-problemene riktig.

Tilsvarende kan det godt tenkes at det finnes andre typer markedssvikt enn utslipp. Omfang og viktighet av mar-kedssvikt er generelt vanskelige å fast-sette objektivt, vurderingene vil være normative. Laudal ser for eksempel ut til mene at utvinningstempoet i oljesek-toren er for høyt. Her kan det være for-hold som trekker i begge retninger, som vi viste til i vår tidligere artikkel. Er utvinningstakten et problem, bør dette diskuteres på politisk nivå i for-kant av beslutningene. Alle ressurspro-blemer bør reguleres med direkte vir-kemidler rettet mot ressursene, ikke gjennom bakveier. Med økt gjenvin-ning har man ingen kontroll på hva som skjer med verken utslipp eller res-sursuttak.

Vårt hovedpoeng er at det er en mang-lende bevissthet rundt hvilke problemer en faktisk er ute etter å løse i avfallspo-litikken. Disse må løftes fram og avkla-res før politikken settes ut i livet. I ste-det løper man etter og finner stadig nye begrunnelser for å opprettholde en myte rundt en kostnadskrevende miljø-politikk med minimale effekter.

² Lerche Raadal., H., I. Saur Modahl og K.-A. Lyng (2009): Klimaregnskap for avfallshåndtering, Rapport OR.18.08, Østfoldforskning.