

FÖRHANDLINGAR

Nationalekonomiska Föreningen

1988-05-05

Redigerade av civ ek OSSIAN EKDAHL och docent
ANDERS BJÖRKLUND

Ordförande: professor Karl-Göran Mäler.

Inledare: statssekreterare Rolf Annerberg, professor Lennart Hjalmarsson, professor Lars Bergman och docent Staffan Westerlund.

Övriga debattdeltagare: Peter Söderbaum.

Miljö eller energi

Karl-Göran Mäler:

Kvällens ämne, miljö och energi är naturligt eftersom det nyligen har kommit två propositioner på området. Det här är frågor som har levt med oss ganska länge och det sannolika är att de kommer att leva med oss även i framtiden. Vi är glada över att statssekreteraren i Miljö- och energidepartementet, Rolf Annerberg, velat komma hit och inleda kvällens diskussion. Efter inledningen har vi tre stycken vidtalade "opponenter". Det är Lennart Hjalmarsson som är professor i nationalekonomi i Göteborg, Lars Bergman som är professor i nationalekonomi här på Handelshögskolan och Staffan Westerlund som är docent i juridik vid Uppsala universitet. Ni är mycket välkomna till kvällens diskussion.

Rolf Annerberg:

Det är trevligt att få komma hit och prata om dessa två ämnen. Det är ju så att det egentligen inte är två ämnen eftersom de hänger väldigt tätt ihop. Vi har valt att se miljöpolitiken som något som spänner tvärs över alla områden. Därför ligger

miljöfrågorna som ett tungt område inom energipolitiken.

Jag hade tänkt att börja med att berätta om Miljöpropositionen från ett mer allmänt perspektiv där jag försöker sätta in den i ett internationellt sammanhang för att sedan gå över till energifrågorna.

Brundtland-rapporten

En lämplig utgångspunkt för miljöpolitiken är den rapport som Gro Harlem-Brundtland presenterade förra året. Hon ledde Världskommissionen för miljö och utveckling som publicerade rapporten *En hållbar utveckling*. Det är en samlad rapport om ekonomisk utveckling och miljö. Det är första gången det har gjorts en samlad redovisning av de krav som man måste ställa för att få vad kommissionen kallar för "hållbar utveckling" (sustainable development). I detta begrepp ligger tanken att vi skall ha en utveckling som gör det möjligt att få både ekonomiskt och socialt framåtskridande samtidigt som vi har en god miljö. En grundläggande tes i både Världskommissionens rapport och i den proposition som vi har lagt fram är att man måste bygga ett sam-

hülle som grundas på en ansvarsfull hushållning av naturresurser och miljö. Om man inte klarar detta är risken stor att man rycker undan grunden för en kommande välfärdsutveckling.

En annan grundläggande princip är att det är lättare att få en god miljö om vi har goda ekonomiska förutsättningar. Det finns inte resurser eller motivation i en ekonomi som stagnerar att göra någonting åt problemen. Det finns flera exempel på detta runt om kring oss, det närmaste är väl Polen där man i sitt senaste ekonomiska program inte säger ett ord om miljö trots att man i Polen varje dag kommer allt närmare en katastrof därför att man har eftersatt miljöfrågorna. Man har hamnat i en slags fälla; man har inte råd att göra vad som behövs för att få en ekonomisk och social utveckling eller det som behövs för att rädda hälsa och miljö.

Det finns som vi ser det ett starkt samband mellan en ansvarsfull resurshushållning och omsorg om miljön och förutsättningarna för en ekonomisk och social utveckling och full sysselsättning. Om man tittar tillbaka i tiden kan man konstatera att under de senaste tio åren har det blivit allt tydligare hur komplicerad och sammanvävd vår livsmiljö är. Vi har tack vare insatser från forskare sett hur olika miljöproblem breder ut sig och ytterst hotar hela vår överlevnad. Denna komplexitet har inneburit att man måste förändra miljöpolitikens inriktning. Den har varit inriktad på att hantera problem från lokala utsläppskällor. Nu har vi problem som uppkommer till följd av många samverkande faktorer vilket naturligtvis gör det hela mycket svårare än vad det var tidigare. Det finns några exempel på detta som jag tycker är intressanta att nämna. Det är de globala föroreningarna och att vi har börjat exploatera – och bekymra oss för – vad man kan kalla jordens allmänningar d v s haven, atmosfären, rymden och Antarktis. Detta är sådana ställen där enskilda intressen har kommit att främjas på bekostnad av den gemensamma välfärden.

Brundtland-kommissionen har också föreslagit att man skall anordna en andra världskommission om den mänskliga miljön. Den världskonferens som hölls i

Stockholm 1972 var ett startskott för ett internationellt samarbete på miljöområdet och som sedan har förts vidare på många fler områden och i olika fora. Jag tror att den insats som Sverige gjorde under den tiden har satt oss på världskartan när det gäller sådana problem. Nu har det kommit en tid när det här initiativet bör följas upp.

Propositionen

Regeringens arbete utgår från det miljöprogram som den socialdemokratiska partikongressen antog förra året. Det programmet ligger till grund för det praktiska arbetet inom regeringskansliet och regeringen. För en tid sedan lämnade regeringen en proposition till riksdagen om miljöpolitiken på 90-talet. Jag vill påstå att det är den första samlade redovisningen om miljöpolitiken som någonsin har lämnats till riksdagen.

Till grund för denna proposition – som inte bara är ett politiskt program – ligger ett omfattande arbete inom myndigheter, inom forskning och inom enskilda företag. Allt detta har vi samlat i ett enda dokument. Vad man än kan tycka om politiken finns det mycket att hämta i propositionen. Jag tror att det är den bästa redovisningen av det här området som går att uppbringa i något land.

Vi presenterar i propositionen inriktningen av miljöpolitiken inför 90-talet. Där finns en rad förslag som leder till mer akuta insatser – där vi måste städa upp det som redan har inträffat – men också mer strukturella åtgärder. Olof Johansson sade den dagen som propositionen lades att det bara handlade om städning. Jag tycker inte att det betyget är så dåligt eftersom städning är något som måste göras, men vi måste göra en del annat också.

I propositionen finns ett flertal olika konkreta program. Det läggs fram ett program som vi uppdaterar om luftföroreningar. Vi lägger fram ett program om havsföroreningar, ett program för att rädda ozonskiktet, åtgärder mot miljöskador. Vi tar upp de internationella frågorna och styrmedelsfrågorna – hur skall man verkställa miljöpolitiken, vad krävs

av organisationer, vad krävs i form av lagstiftning.

Om man skall dela upp åtgärderna i akuta och mer långsiktiga förändringar så är luftföroreningar, försurningen av havet och ozonskiktet exempel på akuta problem där man måste göra någonting nu. Strukturella frågor kan vara t ex de omställningar som måste ske inom jordbruket, energisektorn och på trafikområdet. Vi försöker bygga in miljöpolitiken i alla sektorer.

Luftföroreningarna

Det första programmet handlar om luftföroreningar. Det är allmänt känt att dessa nu är ett allvarligt hot mot människors hälsa och livsmiljö i Europa. Huvudmålet för det handlingsprogram som vi har lagt fram är att minska utsläppen – inom Sverige och utomlands – till så låga nivåer att människor och miljö inte skadas. När det gäller svavel kommer de svenska utsläppen att minska med 65 procent till 1995 jämfört med 1980 med de beslut som redan har fattats. På kvävesidan klarar vi inte det mål som vi har satt upp med 30 procents minskning till 1995 med redan beslutade åtgärder. Vi tror dock att vi kan klara av det med hjälp av ytterligare åtgärder.

Internationellt är det åtagande som vi har gjort mycket omfattande. Vi avslutade för några dagar sedan en förhandlingsrunda där det visade sig att få länder tror sig klara det 30-procentiga åtagandet. En majoritet av länderna har problem med att ens klara att hålla oförändrade utsläpp. Vi vill gärna gå längre och vi vill ta reda på – genom Naturvårdsverket – hur man skall kunna minska svavelutsläppen till 70–80 procent och kväveutsläppen till hälften vid sekelskiftet.

Jag tror för min del att det blir fråga om väldigt långtgående åtgärder, kanske till och med ingrepp i hur vi skall ta oss fram i trafiken och liknande, för att man skall kunna klara de målen.

Det viktigaste är att vi har ordentligt underlag för vilka åtgärder som kommer att behövas om vi väljer att gå längre än vad målen nu anger. Vi foreslår skärpta

utsläppskrav för kväveoxider från eldningsanläggningar och om vi skall klara detta kan vi inte göra så som vi har gjort hittills; att kraven endast gäller de nya anläggningar som tas i bruk. Vi måste också införa kraven för redan befintliga anläggningar.

Vi foreslår också att man skall minska kväveoxidutsläppen genom skärpta avgaskkrav på tunga fordon – lastbilar och bussar, från 1992 års modeller skall detta gälla lätta lastbilar och bussar och från 1994 tunga lastbilar och bussar. Dessa krav motsvarar i stort sett vad som kommer att gälla i USA från början av 90-talet. Vi kommer att tillsammans med Schweiz att ha de strängaste kraven i Europa. Under två år innan de obligatoriska kraven skall börja gälla menar vi att man skall kunna ge bidrag till dem som frivilligt köper bilar eller bussar som fyller kraven – totalt satsas 450 miljoner på dessa bidrag. Ytterligare problem har vi med de fordon som rör sig mycket i tätorter, framförallt bussar men också en del lastbilar. För den typen av fordon kommer vi att ta fram ännu strängare normer. Vi behöver också en fortsatt forskning och utveckling för att utveckla mer miljövänliga transportmedel, nya motorer och nya drivmedel.

Havsföroreningarna

Det står alltmer klart att havsmiljön är hotad. När det gäller Östersjön, Kattegatt och Skagerack är föroreningsituationen nu så allvarlig att vi snabbt måste begränsa utsläppen. Det gäller i första hand de stabila organiska ämnena – framförallt klor och närsalterna kväve och fosfor. Arbetet med att begränsa utsläppen måste naturligtvis bedrivas både i Sverige och utomlands.

Jag tycker att havsföroreningsproblemen är ett ganska bra exempel på var kostnaderna för miljöpolitiken egentligen hamnar. Åtgärder mot havsföroreningar är någonting som kostar relativt lite för staten i statsbudgeten medan det blir mycket stora kostnader för de företag, jordbrukare och kommuner som idag står för utsläppen. Det är de som skall bära

dessas kostnader. Man får dessutom ett fördelningsproblem eftersom man måste fördela kostnaderna så att de inblandade parterna – tre i det här fallet – uppfattar politiken som rättvis.

Om man ser på de konkreta åtgärderna så menar vi att när det gäller massa- och pappersfabriker så skall utsläppen av organiska klorföreningar på sikt helt upphöra men i ett första steg skall dessa utsläpp reduceras till 1,5 kg per ton klorblekt massa. Vi säger också att man skall ha påbörjat åtgärder i den här riktningen vid alla fabriker i slutet av 1992. Det här har redan verkställts för en del företag där deras tillstånd har omprövats enligt Miljöskyddslagen.

På jordbruksområdet säger vi att man skall minska utsläppen av närsalter till hälften före sekelskiftet i de områden som är särskilt påverkade av utsläpp. Detta skall ske bl a genom strängare regler för hur man får hålla djur och hur man skall behandla stallgödsel. Reningen i de kommunala reningsverken i de särskilt utsatta områdena skall öka med 50 procent.

Ozonskiktet och freoner

Det har varit känt ganska länge att ett växande hot mot allt levande på jorden är att vi håller på att tunna ut ozonskiktet kring vår jord. Utsläppen av freoner är den främsta orsaken till att ozonskiktet hotas och därför måste användningen av dessa ämnen upphöra. Det finns så mycket freoner på jorden som släpps ut i långsam takt att även om man kraftigt begränsar användandet idag kommer det att dröja 10 till 30 år innan vi märker någon effekt på ozonskiktet. Det är med andra ord ganska bråttom.

Ozonproblemet har den stora fördelen att det – i motsats till många andra miljöproblem – råder en vetenskaplig enighet om både vad problemet är och vad man skall göra åt det. Det har därför varit lätt att nå internationell enighet om åtgärder. Vi har ett s k Montrealprotokoll, som vi anser att riksdagen skall ratificera, där man anger hur man internationellt skall kunna minska påverkan på ozonskiktet. Vi menar att vi måste gå mycket längre än

vad det internationella avtalet säger. Vi har sagt att vi skall ha en nationell avveckling med mycket högre ambitioner än de internationella åtagandena. Konkret menar vi att den svenska användningen av freoner skall halveras fram till slutet av 1990 och avvecklas helt fram till slutet av 1994.

Detta har tilldragit sig stor uppmärksamhet och när vi började diskussionerna med de industriföretag som närmast skall genomföra det här så fick vi höra att det var fullständigt omöjligt. Vi hinner inte mer än lägga propositionen innan Du Pont – som är en av de största tillverkarna av freoner – säger att de för sin del räknar med att de skall kunna ha ett ersättningsmedel framtaget till 1992. Vi har också fått höra från svenska användare att de kan upphöra med freoner på relativt kort sikt.

Även detta kan tjäna som ett exempel på rollfördelningen mellan samhället och industrin. Samhället kan genom att ställa mycket stränga krav påskynda en utveckling som annars skulle ha tagit lång tid.

Miljöskadorna

På det här området har vi i Sverige åtskilliga minnesmärken från både tidig och senare industrialism. Vi har gamla upplag av material från tidig gruvdrift som är hundratals år gamla och vi har åtskilliga nedgrävda tunnor från senare årtionden. Vi visar i propositionen hur man kan sanera gamla giftlager från miljöfarlig industriell verksamhet och vi lägger fram förslag till en obligatorisk miljöskadeförsäkring. Den här försäkringen skall ersätta tredje man i de fall där man inte kan lokalisera källan och skall finansieras av dem som idag bedriver miljöfarlig verksamhet.

När det gäller gamla miljöskador så sätts det upp ett särskilt anslag på 50 miljoner för att börja hantera dessa giftlager. Dessutom har vi satt igång ett särskilt projekt som vi kallar "Dalälven rent på tio år" där vi avsatt 100 miljoner och där man skall hantera bl a gamla gruvavfall.

Det internationella samarbetet

Det internationella miljöarbetet är tungt, det kräver konsekvens, det kräver uthållighet och det kräver – om man skall vara ärlig – en hel del tjat. Det kräver också en koppling mellan det internationella och det nationella arbetet.

Om vi skall ha en trovärdig linje internationellt måste vi börja med att visa att vad vi föreslår är möjligt nationellt. Vi skall naturligtvis verka för att rekommendationerna från Brundtlandkommissionen skall få genomsyra arbetet i alla internationella organisationer. Vi skall också verka för att de internationella sektorsorganen tar hänsyn till miljön när de fattar sina beslut.

En ny konkret åtgärd som vi har föreslagit är att starta ett miljötekniskt institut som skall ha till syfte att främja utveckling av, forskning om och spridning av miljövänlig teknik. En av tankarna bakom institutet är att man skall systematisera, samla och utvärdera ny teknik på det här området för att sedan kunna fora ut den till sådana länder där det kan vara svårt att skaffa sådan teknik. Institutet skall börja sin verksamhet under sommaren. Vi har avsatt 25 miljoner per år i fem år för den här verksamheten. Vi har erbjudit andra länder som är intresserade att bidra. Institutet skall ligga i Stockholm.

Styrmedel, lagstiftning och organisation

Dessa områden tänkte jag inte beröra särskilt ingående eftersom mina meddebattörer kommer att ta upp olika aspekter på dem. Det föreslås vissa ändringar i Miljöskyddslagen men man behåller lagens princip om individuell prövning. Vi föreslår också att man skall skärpa egenkontrollen av sin verksamhet vilket skall gå till så att företagen redan när de söker tillstånd för sin verksamhet skall ange noga hur kontrollen skall utformas och företagen skall dessutom varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheterna.

En framgångsrik miljöpolitik kräver en effektiv och kraftfull organisation. I propositionen redovisas förslag till det. Vi

har sagt att de statliga myndigheterna bör få ungefär hundra nya tjänster på miljöområdet vilket är en mycket stor satsning. De nya uppgifter som läggs på kommunerna innebär att det kommer att behövas ungefär lika stor satsning hos dem.

Vi skall även förstärka Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet. Det har startats en översyn av verket i år. Länsstyrelserna skall även i fortsättningen svara för tillsynen av all verksamhet som kräver tillstånd. Kommunernas hälsoskyddsnämnder skall i fortsättningen svara för den verksamhet som inte behöver tillstånd. Möjligheten för en kommun att ta över tillsynen av en tillsynspliktig verksamhet behålls.

Det kan finnas flera problem med lagstiftningen på det här området. Dessutom har även tillämpningen av densamma problem. Det hänger samman med att på många nivåer – både i rättsväsendet och på andra ställen – så finns det inte tillräcklig kunskap och kompetens för att klara de frågor som ställs på miljöområdet. Jag anser att man måste ha en ordentlig och noggrann utbildning i miljöskydd för polis och åklagare. Man kan jämföra den situation som vi idag har på miljöområdet med den situation vi hade tidigare när samhället började skärpa uppmärksamheten om ekonomisk brottslighet. Då fanns det mycket ofta en alltför dålig utbildning bland poliser och åklagare för att kunna hantera dessa ofta ganska komplicerade problemen. Jag tror att vi har en liknande situation på miljöområdet där det krävs en ordentlig utbildningsinsats. Det här gäller även andra områden, det behövs en fortbildning av lärare, man måste utveckla utbildningen på gymnasier högskolor och universitet.

När det gäller ekonomiska styrmedel har jag förstått att Lars Bergman kommer att tala om det ämnet så jag skall bara säga några få saker om detta. En grundläggande princip är att ansvaret för miljöskador och för att man vidtar åtgärder för att hindra och förebygga miljöskador måste ligga på den som bedriver miljöfarlig och miljöskadlig verksamhet.

Ett sätt att – förutom med lagstiftning och regler – öka motiven och incitamenten för att vidta sådana åtgärder kan vara

att använda sig av ekonomiska styrmedel i större utsträckning än vad man har gjort hittills. Det får naturligtvis som konsekvens att företagen tvingas räkna in miljökostnaderna i sina kalkyler vilket vi tror är en drivkraft för att utveckla miljövänlig teknik och miljövänliga processer. Det innebär också att kostnaderna för miljöpolitiken tydligare hamnar där de här hemma, alltså hos företagen och de som köper företagens varor snarare än hos skattebetalarna.

Vi menar att man bör kunna använda ekonomiska styrmedel som komplement till de administrativa styrmedlen som vi traditionellt har använt. Det finns en väldig massa problem och svårigheter, därför har vi föreslagit att en parlamentarisk utredning skall tillsättas för att lägga fram förslag till miljöavgifter. Vi har också sagt att det i första hand gäller att ta fram avgifter för utsläpp av de organiska kolföreningarna som jag nämnde tidigare och svavel. Kommitten skall arbeta så att avgifter för dessa ämnen skall kunna införas 1989.

Jag har inte sagt så mycket om vad de borgerliga partierna tycker om Miljöpropositionen men på just det här området skulle jag vilja göra det. Avståndet mellan tanke, ord och handling är ovanligt stort hos dem på det här området. De har i sina motioner sagt att det är alldeles fösent, att det är fel, att man borde gå fram mer kraftfullt, att man borde lägga fram konkreta förslag på hur avgifterna skall utformas. De tycker att det faktum att man väntar ända fram till 1989 – nästa år – är en oacceptabel eftersläpning. På grund av detta har vi väldigt svårt att förstå att vi när vi lägger fram ett förslag om att höja bensinskatten med 25 öre för att finansiera SJ, inte kan övertala ett enda parti att rösta på denna minst sagt miljöbetingade avgift.

Kostnader för miljöpolitiken

Som jag tidigare sa så är det inte i första hand på statsbudgeten som kostnaderna syns. Trots detta är påslagen på budgeten ganska stora. För vårt departement ökar budgeten med 40 procent. Andra depar-

tement gör ännu större insatser. På Kommunikationsdepartementet så kostar det en hel del – 450 miljoner – att ge bidrag till lastbilar och bussar. De har satsat över 200 miljoner på att förbättra kollektivtrafiken, 200 miljoner för att bygga kringfartsleder runt tätorter och det finns ytterligare mindre insatser. På jordbrukspolitikkens område har man lagt fram ett program på 230 miljoner för miljöförbättring av jordbruket.

Men som jag har sagt; de största satsningarna sker inte över statens budget utan i andra samhällssektorer. Vi har försökt lägga ihop och räkna ut vad en sådan här proposition kostar. Det är näst intill ogörligt att försöka beräkna detta, men det rör sig om åtskilliga miljarder som företag, jordbruk och kommuner kommer att vara tvungna att lägga ut för att förbättra miljön.

Energipropositionen

Energipropositionen utgår från folkomröstningen om kärnkraft. Den visade med all önskvärd tydlighet att en majoritet av svenska folket ville avveckla kärnkraften som energikälla för framtiden.

Det kan vara av intresse att påminna om siffrorna i omröstningen; Det var 19 procent som röstade för att kärnkraften skulle vara kvar (linje 1 som backades upp av moderaterna), 39 procent röstade på den vinnande linjen (linje 2 som backades upp av socialdemokraterna och folkpartiet) och slutligen röstade 38 procent på linje 3 som stod för en avveckling på tio år. Valdeltagandet i denna folkomröstning var så högt som 75 procent.

Man skall också minnas att det inte fanns någon utbyggnadslinje, alla linjer menade att man – på olika tidshorisonter – skulle avveckla kärnkraften. Hur man än tolkar resultatet så är det klart att en majoritet av folket inte ville ha kvar kärnkraften som energikälla. Man kunde dock acceptera att den används under en övergångstid. Det var också klart att tiden fram till avvecklingen skulle användas för hushållning och utveckling av alternativa energikällor. Efter folkomröstningen beslutade riksdagen att

kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Säkerhetsaspekterna skall vara avgörande för i vilken ordning reaktorerna skall tas ur drift.

Riksdagen bestämde också att den sista reaktorn skulle stängas år 2010. Det har efter folkomröstningen pågått en debatt och inom socialdemokratien har partikongresserna 1981, 1984 och 1987 och också LO-kongressen 1986 diskuterat hur avvecklingen av kärnkraften skall gå till. På den senaste partikongressen sa man att målet och beslutet att avveckla kärnkraften skall stå fast samt att målet för det utvecklingsarbete som inleds skall vara att den första reaktorn skall kunna tas ur drift mellan 1993 och 1995 och den andra reaktorn mellan 1994 och 1996. Det här beslutet togs under full enighet.

Det förslag som regeringen har lagt på riksdagens bord stämmer med de beslut som har tagits av både olika riksdagar och det socialdemokratiska partiets olika organ. Det politiska innehållet är väl i huvudsak att man nu fullföljer tidigare påbörjade insatser och åtgärder.

Man har under åren lagt ner stora resurser på forskning och utveckling av nya energikällor, på att få bättre teknik och på hushållning med energianvändningen. Man har dessutom satsat mycket pengar på att försöka få ut den nya tekniken på marknaden. Vi använder idag betydligt mindre energi än vad vi gjorde för tio år sedan, samtidigt som vi har lyckats öka industriproduktionen.

Vi har också fått en väsentlig förbättring av bostadsstandarden. Mellan 1973 och 1983 minskade energianvändningen med ca 1,0 procent per år. Under samma tid ökade produktionen med ungefär 1,6 procent per år och produktiviteten inom industrin med lite mindre än två procent per år.

Detta innebär att den mer eller mindre slentrianmässiga koppling som man tidigare hade mellan ekonomisk tillväxt och ökad energiförbrukning nu har brutits. Detta gäller inte bara i Sverige utan åtminstone i alla OECD-länder. Den här

utvecklingen är nödvändig om vi skall – som Brundtlandkommissionen uttrycker det – kunna bygga ett samhälle som i större utsträckning än idag grundar sig på att vi använder energi effektivt.

Innehållet i propositionen

Utgångspunkten är att vi skall klara av avvecklingen och den omställning som vi står inför utan att vi äventyrar elförsörjningen och utan att andra samhällsekonomiska, sociala eller miljöpolitiska mål riskeras.

Vi säger i propositionen att vi skall börja avvecklingen med att stänga av en reaktor i Barsebäck och en reaktor i Ringhals 1995 respektive 1996. Det innebär att vi startar avvecklingen ca tre år tidigare än vad som sas i den avvecklingsplan som linje 2 lade fram. Det betyder också att vi får en ganska lång avvecklingsperiod och vi menar att genom att ha en så lång avvecklingsperiod får vi bättre möjligheter att steg för steg anpassa energisystemet och att ta fram ny energiteknik som klarar stränga miljökrav.

Vi får också större möjligheter för industrin att anpassa sig om vi sprider investeringarna under en längre tid. Vi undviker en överhettning som vi skulle få om alla investeringar skulle göras på kortare tid. Å andra sidan ger vi andra bränslen, bl a naturgas för att nämna ett populärt exempel, en bättre chans att komma in i det här systemet, eftersom de kräver omfattande investeringar för att kunna konkurrera.

Med det här beslutet – som jag förstår även riksdagen kommer att fatta – har vi givit en tydlig signal, både till dem som framställer elenergi och till dem som använder el, om framtidens prisnivå. Det innebär att de får bättre planeringsförutsättningar än vad de annars skulle ha haft. Det vidtas även andra åtgärder för även om prisstyrningen är ett grundläggande element i energipolitiken så kan man inte vara säker på att prisinstrumentet slår igenom tillräckligt snabbt.

Ett sådant problem har vi ifråga om hushållning av el. Vi har därför avsatt 400 miljoner för att under en femårsperiod se

hur man skulle kunna få fram teknik som syftar till att få fram den potential för el-energi-hushållning som idag är ekonomiskt tillgänglig till 1997. Vi tror naturligtvis att de prishöjningar som kommer, kommer att göra att man så småningom får till stånd de här investeringarna. Det kan ta väldigt lång tid och det kan behövas att man hjälper marknaden på traven.

Vi har bedömt att det skulle finnas en teknisk och ekonomisk besparingspotential på 10–15 TWh (terrawattimmar) fram till 1997. Regeringen räknar i propositionen med en något mer pessimistisk siffra på 5–10 besparade TWh till mitten av 90-talet. Det finns i programmet en del andra åtgärder, man skall ta bort en generell dispens för elvärme i vissa hus för att undvika en långsiktig bindning till el för uppvärmning. Det kommer att läggas ett förslag till ändring i bygglagen för att undvika dessa långsiktiga bindningar.

Elproduktion

På elproduktionssidan anger vi – utan att gå in på detalj – i stort sett i vilken ordning man skall prioritera de nya elproduktionsanläggningarna. Där menar vi att man i första hand bör bygga ut kraftvärme och mottryck så långt det är ekonomiskt rimligt. Man bör bygga ut den lilla potential av vattenkraft som är ekonomiskt rimlig och politiskt möjligt, här finns redan ett riksdagsbeslut som man kan gå vidare på. Man bör fortsätta att bygga ut de alternativa elproduktionsformerna, vindkraft och annat.

Där är min personliga tro att det finns visserligen en potential på det här området men jag tror inte att den är så stor i Sverige. Man måste dessutom bygga ut effektbalansen vilket gäller särskilt i Syd-sverige. För övrigt menar vi att om det här skulle gå illa och att vi trots insatser på hushållningsområdet och trots mottrycksanläggningarna ändå skulle finna att vi har ett kraftproblem i mitten av nittio-talet så bör man lägga upp en projektreserv som gör det möjligt att – om det behövs – bygga ytterligare.

Elmarknaden

Det är helt klart att en väl fungerande elmarknad kommer att underlätta avvecklingen av kärnkraften.

En sådan marknad uppnår vi genom att produktionskostnaderna gradvis får ett genomslag på elpriset. Det bästa sättet att hålla tillbaka elprisutvecklingen är att begränsa användningen på ett sådant sätt att vi inte behöver bygga ut dyra kraftslag. Det förutsätter att man har någon form av marginalkostnadsprissättning som gör att den dyra kraftproduktionen får slå igenom i elpriset. Vi bör alltså effektivisera elanvändningen totalt så att andelen ny kraft som drar upp kostnaderna blir så liten som möjligt.

Det ger också stora fördelar för miljön. Den svenska elmarknaden har ingen statlig prisreglering vilket är mycket ovanligt – de flesta länder som jag känner till har någon form av reglering av elpriset. Om man jämför med andra länder så anses det att vår elmarknad fungerar ganska bra när det gäller att effektivt utnyttja de sammanlagda produktions- och distributions-resurserna.

Vi har nyligen föreslagit i en annan proposition att höja avkastningskravet på Vattenfall. Tanken är att vi har velat jämställa Vattenfall med motsvarande verksamheter ute i samhället – alltså verksamheter som har samma låga risk som Vattenfall. Om man gör det finner man att man kan höja avkastningskravet på Vattenfall en del.

Eftersom Vattenfall producerar ungefär hälften av elkraften i landet så bör detta också återverka på övriga kraftproducenter när Vattenfall möter detta krav med högre elpriser och förbättrad produktivitet. Vi säger också att eltarifferna bör spegla olika produktionskostnader vid olika tider på dygnet, i veckan eller under året. Dessa nya avkastningskrav och de nya eltarifferna tillsammans med andra åtgärder för eleffektivisering kommer att medverka till att vi får högre effektivitet och en förbättrad hushållning. Något behov av att ytterligare påverka elpriserna finns inte.

Vi kommer att göra en första avstämning 1990 där vi följer upp de åtgärder

som nu vidtas både på konsument- och producentsidan. Vi kan alltså komma tillbaka till riksdagen om det behövs nya åtgärder. Då kan vi också – om det behövs – vidta särskilda åtgärder för elvärmda bostäder. Vi kommer också att tillsätta en grupp som skall följa den elintensiva industrins konkurrensvillkor, och även här skall man göra en första avstämning 1990.

Min personliga åsikt är att vad man än gör för den elintensiva industrin så bör man undvika att manipulera elpriset. Skall denna bransch stödjas – under en övergångsperiod – så bör detta ske på ett annat sätt än genom elpriset.

Lennart Hjalmarsson:

Jag tänkte inte starta en ny avvecklingsdebatt utan jag utgår i mitt inlägg från att vi skall avveckla två reaktorer på nittio-talet. Låt mig börja med ett par, specifika, kritiska kommentarer till Energipropositionen. Den första gäller avvecklingskostnaderna som jag anser är felaktigt beräknade. Lars Bergman och jag har tidigare kritiserat Energiverkets beräkningar av avvecklingskostnader och det är samma fel man gör sig skyldig till igen. Man tar inte hänsyn till att själva prishöjningen är en kostnad för konsumenterna, vad man brukar kalla förlust av konsumentoverskott. Detta ger en betydande underskattning av kostnaderna.

Den andra kommentaren är att det i Energipropositionen hävdas att marginalkostnaderna i elproduktionen under de senaste åren legat på ca tio öre per kWh i produktionsledet medan produktionskostnaderna i nya anläggningar ligger i intervallet 17 till 20 öre. Det kan då förefalla som om vi hade en stor överkapacitet i produktionssystemet. Detta är dock en felaktig slutsats. Om vi skulle släppa hela elmarknaden fri och gjorde den till en marknad för både prima och sekunda leveranser så skulle vi få en betydligt högre jämviktsprisnivå - på kanske 16 öre per kWh sammanvägt. När vi talar om elöverskott bör vi relatera detta till något annat än 10 öre per kWh. Felet är att man utgår från priset på sekunda kraft och betraktar detta som elenergens knapphetsvärde.

Det är emellertid relativt små mängder elenergi som omsätts på den marknaden och man kan därför inte dra några slutsatser om över- respektive underkapacitet utifrån prisnivån på marknaden för sekunda leveranser.

Fri elmarknad

Däremot vill jag säga att jag tycker om grundtonen i Energipropositionen och då inte minst synen på elmarknaden. Det finns en rad kommentarer i propositionen där vikten av en väl fungerande energimarknad betonas. Grundprincipen för elmarknaden anges vara fri prisbildning men statsmakterna skall övervaka prisutvecklingen. Vad det senare innebär konkret vet jag inte.

När det gäller elprisets bestämning finns det många kommentarer om kostnadsutvecklingen i elproduktionen, och att det är den som styr priset. Ökade elproduktionskostnader kommer – sägs det – att leda till högre elpris under det närmaste decenniet. Enligt min uppfattning är det efterfrågesidan som kommer att vara styrande för elprisutvecklingen. Elenergi är ju en vara som inte går att lagra vilket innebär att priset hela tiden måste vara sådana att vi har jämvikt mellan utbud och efterfrågan med en viss säkerhetsmarginal i systemet. Hur det går med kostnadsutvecklingen i elproduktionen och vad vi definierar som kostnader torde bli en sekundär fråga under den period kärnkraften ska avvecklas. Det högre avkastningskravet på Vattenfall som Riksdagen beslutat är endast svansen på hunden, huvudet är en ökad efterfrågan som måste mötas med prisökningar för att vi skall slippa ransonering.

Vem skall spara?

Den fria elmarknaden är dock försedd med konkurrensbegränsande inslag. Ett sådant är det elvärmeförbud, som man vill införa om jag har forstått propositionen rätt. Som ekonom är det svårt att förstå varför potentiella elvärmekonsumenterna skall bära en betydande del av avveck-

lingskostnaderna. Jag kan inte se annat än att även de borde få vara med och konkurrera om den tillgängliga elenergin. Det är inte små välfärdsförluster det rör sig om när man ser på kostnaderna för alternativ energi.

Detta leder oss in på frågan vem som skall spara, hushåll eller industri? Svaret är att det bör ske anpassningar både på industri- och hushållssidan. Det enda riktigt oroväckande som jag kan finna i propositionen – förutom elvärmeförbudet – är synen på den elintensiva industrin. Det är sjalvfallet där vi har den stora besparingspotentialen.

När det i propositionen talas om att det skall redovisas åtgärder för att rimliga konkurrensvillkor kan bibehållas för den elintensiva industrin är det väldigt svårt att se vad detta konkret skall innebära. Att avveckla kärnkraften innebär ju att vi ändrar våra komparativa fördelar och det samhällsekonomiskt mest förnuftiga är att ta konsekvenserna av detta och ställa om industristrukturen i förhållande till de nya komparativa fördelar vi får med högre elprinsnivå i framtiden.

När det gäller elprisutvecklingen och incitamenten att spara så är det ett simultantetsproblem. Om vi inte höjer elpriserna blir det inte mycket sparat. Jag tror inte alls på de tankegångar som finns här och var i propositionen, och inte minst i debatten för övrigt i samhället, att man skulle kunna spara bort de potentiella elprishöjningar. Besparingarna kommer som en reaktion på prisökningarna, men utan prisökningar inga besparingar.

Erfarenhetsmässigt tror jag att det är mycket svårt att "slå marknaden" genom olika typer av besparingsprogram. Vi vet ju faktiskt inte om vi har fått ut någon spareffekt av alla de pengar som vi satsat på energibesparande åtgärder. Det har aldrig – såvitt jag vet – gjorts någon tillfredsställande utredning av effekterna av de energisparstöd som funnits. Det som undersöks är vad man har sparat i konkreta projekt men det intressanta är ju att jämföra med den anpassning vi hade fått om marknaden hade fått verka enbart genom prisökningar. Jag tror att nettobidraget från energisparstoden har varit relativt litet.

Utbudssidan

På utbudssidan är avsikten att tillskapa en projektreserv med "varaktiga, förnyelsebara, inhemska och miljövänliga" produktionsanläggningar. Jag tror att det är svårt att få till en sådan projektreserv även om tanken är god.

Osäkerheten om den framtida efterfrågeutvecklingen för elenergi är stor. Ett sätt att möta denna osäkerhet skulle kunna vara att ha en projektreserv som med kort varsel kan genomföras. Som den politiska processen fungerar tror jag att det är svårt att få fram projekt som kan läggas i en reserv. Vad vi istället har att se fram emot är försenade tillstånd både vad gäller överföringsnät och produktionsanläggningar. Jag är inte heller säker på att inhemska, förnyelsebara energikällor är det som kommer att stå sig i konkurrensen utan omfattande subventioner.

Förväntningsbildningen

Kommer beslutet om att avveckla två reaktorer under nittioalet att skapa de "rätta" förväntningarna på elmarknaden? Detta är också en fråga om vad som händer på den politiska scenen. Jag tror personligen inte att Energi propositionen är tillräcklig för att stabilisera förväntningarna. Där finns ju inlagt brasklappar om att en avstämning skall göras 1990 samt någon gång mellan 1990 och 1995. När det gäller efterfrågeutvecklingen präglas propositionen av en besparingsoptimism. Det krävs ett relativt kraftigt trendbrott i utvecklingen för att efterfrågan på elenergi inte skall öka.

I propositionen finns också en stor teknikoptimism. Det förutsätts att man skall kunna forska fram ny miljövänlig – helst inhemska och förnyelsebara – energiteknologi. Jag tror att i det perspektiv vi ser framför oss kan det inte komma mycket nytt. De nya energislagen skall framförallt konkurrera med besparingarna. Det kommer under lång tid att vara mer lönsamt att spara energi än att bygga nya anläggningar, exempelvis vindkraftverk. Vad vi kan räkna med, på utbyggnadssidan, är kol- och möjligen gaseldade kraftverk.

Ett annat mycket intressant problem är hur skadeståndskraven till kraftindustrin skall lösas vid en förtida avveckling av reaktorer. Detta är en punkt som inte tas upp i propositionen. Det är inga små be-
lopp det rör sig om.

Nödvändiga åtgärder

Om man skall sätta upp en lista över förnuftiga eller nödvändiga åtgärder så menar jag att det viktigaste är att vi i framtiden har en jämviktsprusbildning på energi, en fri konkurrens om energin på elmarknaden. Det är då vi får den bästa fördelningen av den tillgängliga elenergin oavsett vad som sker på utbyggnadssidan.

För att klara industrins konkurrenskraft är det önskvärt att vi får en omläggning av energibeskattningen till mervärdesskatt så att industrin avlyfts hela energibeskattningen. I annat fall tror jag att vi får ett mycket stort tryck från den energitunga industrin att få lägre elpriser, specialtariffer osv och det skulle ha en kraftigt effektivitetshämmande effekt på elmarknaden.

Om det är så att det krävs ytterligare åtgärder för att bevara konkurrenskraften så bör det ske genom reducerade arbetsgivaravgifter eller en devalvering. För att tydliggöra kostnaderna för själva avvecklingen tycker jag att kostnaderna skulle redovisas på skattsedeln, där det borde stå "Barsebäck 500:-, Ringhals 500:-" osv. Skatten borde dessutom tas ut solidariskt av varje löntagare som en klumpsummeskatt.

Det är också viktigt att vi, trots allt tal om inhemska energikällor, upprätthåller konkurrensen på inköpsidan. En av de viktigaste faktorerna bakom de låga elpriserna i Sverige är konkurrensen i upphandlingsprocessen. Om vi går in för att subventionera inhemska teknologier skulle vi snabbt få högre elpriser.

Sammanfattningsvis tycker jag att själva grundtonen i propositionen är positiv. Givet att man skall avveckla två reaktorer tycker jag att de resonemang som förs är i stort sett förnuftiga. Min oro gäller främst den elintensiva industrin och förbudet mot elvärme. Det är framförallt

dessa två punkter som har med konkurrensen om elenergin på elmarknaden att göra.

Jag tror att det är viktigt att man sparar effektivt, och effektivt i det här sammanhanget innebär att industrin får vara med och betala en betydande del av anpassningskostnaderna. Dessutom finns det en för stor optimism, både på besparingssidan och på tekniksidan. Konkurrensen om elenergin kommer nog att bli betydligt hårdare än vad man kan få intrycket av när man läser Energi-propositionen.

Lars Bergman:

Jag tänkte inledningsvis göra några allmänna kommentarer kring tre olika punkter som man kan läsa om i propositionen för att sedan säga någonting om ekonomiska styrmedel. Låt mig först nämna, precis som Rolf Annerberg sa i sitt anförande, att det här är den första gången man gör en samlad redovisning av miljöpolitiken i Sverige. Det är väldigt bra att få en sådan samlad bild av vad som har gjorts och vad regeringen tänker sig skall ske i framtiden. Samtidigt kan man säga att man saknar en del framåtblickande av det skälet att propositionen innehåller mycket redovisningar av vad som har gjorts och vad som nu pågår.

Den allmänna synen på miljöpolitiken

Det sägs i propositionen att vi nu är på väg från den tiden då miljöpolitiken stora uppgift var att städa upp till en tid när det handlar mer om förebyggande åtgärder. Det är väl en riktig beskrivning, men det sägs däremot inte att detta också har vissa implikationer för miljöpolitiken framöver. När man börjar i ett läge med stora utsläpp är det klart att den rätta vägen att gå är att minska utsläppen. Även om man inte vet hur mycket naturen tål långsiktigt, eller vilka skadestnader man har, så kan man vara säker på att den optimala nivån på utsläppen ligger lägre än den som man har. Till slut kommer man till det läge då det ej är självklart att man bör gå vidare.

Vår svenska miljölagstiftning skapar ett slags förhandlingssystem där vi i individuella prövningar har att väga samman vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och ekologiskt önskvärt. Det sista kravet har emellertid inte riktigt precisrats. Vad man saknar i propositionen är en antydning om att man så småningom komma till en punkt där man sätter konkreta miljökvalitetskrav, alternativt att man anbefaller viss lönsamhetsprövning av miljöpolitiska åtgärder. Jag måste dock medge att vägen är ganska lång till den punkt där man kan ange regelrätta lönsamhetskrav på miljöpolitiska åtgärder.

Jag saknar också en bredare diskussion om prioriteringar. Det mest påfallande är att det sägs så mycket om freonproblematiken och det planeras så mycket på det området. Jag har däremot inte vid en snabb läsning sett någonting om koldioxidproblematiken som ju ändå måste sägas vara minst lika allvarlig.

Det sägs i propositionen, och Rolf sa det nu, att den självklara utgångspunkten för miljöpolitiken är att ansvaret för att vidta miljöskyddsåtgärder av olika slag skall vila på den som står för den miljöfarliga verksamheten. Ändå lovar man i samband med avgasreningssystemet, subventioner på 750 miljoner kronor till lastbilar och bussar. Jag har svårt att se hur det kan hänga ihop.

Det är värt att reflektera lite grann över den principen att utövaren av den miljöfarliga verksamheten har ansvaret, den är inte så självklar som det kan te sig. Det finns i den miljöekonomiska litteraturen en diskussion om vem som har äganderätten till miljön. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att den som får njuta frukterna av en bättre miljö också får bära kostnaderna för denna. Min poäng är inte att vi skall ha ett sådant system, men jag tror att det kan vara skäl att peka på att den hävdvunna rätten faktiskt är att kunna utnyttja naturen som en plats där man stjälp av avfall.

När man nu skärper miljöpolitiken – vilket jag tycker är alldeles riktigt – så innebär det att man gradvis försvagar äganderätten för dem som tidigare fick utnyttja naturen på detta sätt och man stär-

ker äganderätten för oss alla som konsument av en ren och fin miljö. Detta innebär att vi får en förmögenhetsomfördelning i samhället. Jag tror att denna omfördelning är den springande punkten i många konflikter om miljöpolitiken.

CFC-planen

CFC-planen eller Freon-planen kan ses i relation till många andra saker som sägs om miljöpolitiken. Sakläget är det att Sverige har gått med i det s k Montreal-protokollet som innebär att man skall reducera freonutsläppen med tjugo procent till 1994. I propositionen sägs emellertid att det svenska målet istället skall vara 50 procent till 1990 och 100 procent till 1994. Man kan fråga sig vad som är motivet till att gå så mycket snabbare fram. Vad är det som motiverar att vi skall ta det steget?

Enligt propositionen är det en fördel för svensk industri att vara tidigt ute för de nya produkter som skall komma fram och det är viktigt för Sverige att vara pådrivande. Jag vill inte överdriva argumentationen på något sätt men det förefaller ändå något lösligt att resonera på det här viset. Jag kan inte se den utrikeshandels-teori som går ut på att man skall skapa komparativa fördelar genom att slå ut vissa produktkategorier.

Det är lite svårt att tro att de här argumenten skulle vara bärkraftiga och att det generellt skulle kunna motivera att Sverige skulle ta på sig större åtaganden i internationella miljöpolitiska överenskommelser.

En allvarligare sak är valet av styrmedel för att genomföra CFC-planen. Jag har svårt att tänka mig något område där man skulle kunna utnyttja vissa ekonomiska styrmedel med så stora fördelar som på freonområdet. Jag tänker på bubbelprincipen, dvs att man sätter ett tak på hur mycket utsläpp som är tillåtna och sedan uppnås kostnadseffektivitet genom att låta de berörda företagen handla med rätten att utnyttja den totala utsläppsnivån.

Ett av de viktigare kraven när det gäller bubbelprincipen och handel med ut-

släppsrättigheter är att utsläppskällans lokalisering inte skall spela någon roll, vilket definitivt är uppfyllt i det här fallet; det spelar ingen roll om ett utsläpp sker i Stockholm, i Örebro eller någon annan stans. Vidare finns det faktiskt ett väl genomarbetat förslag till hur den här principen skulle kunna tillämpas på CFC-området – en utredning som gjordes av Peter Bohm på uppdrag av Naturvårdsverket men som av någon anledning försvann i verkets hantering av frågan. Just i det här konkreta fallet tror jag att det hade varit en poäng att allvarligt övervaga ett system med ett av statsmakterna fastställt utsläppstak och handel med överlåtelsebara utsläppsrätter. Istället föreslås en långtgående och detaljerad reglering.

Ekonomiska styrmedel

Då kan vi övergå till propositionens diskussion om ekonomiska styrmedel. Det man blir lite besviken på är att man – fortfarande 1988 – nära nog sätter likhetstecken mellan ekonomiska styrmedel och avgifter. Det sägs på ett fåtal rader att det finns något som kallas bubbelprincipen som kan vara intressant, men det finns stora (dock ej närmare preciserade) problem med den. Jag tycker att det här ämnet hade förtjänat en lite mer balanserad framställning. Det nya som har skett inom området ekonomiska styrmedel ligger just på bubbelprincipen och handeln med överlåtelsebara utsläppsrättigheter och det är synd att man i propositionen har missat det.

Jag tycker också att det är synd att man i samband med diskussionen om regleringar och administrativa styrmedel återigen ger uttryck för vad jag anser vara en allvarlig felsyn, nämligen att man med god precision kan förutse dessa styrmedels effekter. Det tror jag inte alls att man kan göra. Det är självklart att om man föreskriver att eldningsolja får innehålla maximalt en procent svavel så kommer den med ganska stor sannolikhet att göra det. Det är dock inte det saken i allmänhet gäller. Frågan är ju istället hur stora de totala utsläppen blir vilket är en helt annan sak. Så länge man inte har någon

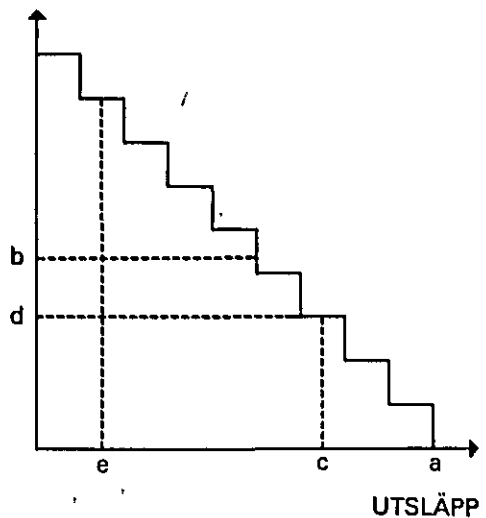
kontroll på utsläppen har man inte heller någon kontroll över miljöeffekterna. Det är en grov överdrift att säga att regleringar har den goda egenskapen att deras effekter på de totala utsläppen kan förutses.

När det gäller den lite mer principiella synen på ekonomiska styrmedel så kan vi konstatera att industrins företrädare är kraftfulla motståndare till sådana styrmedel. Man måste reflektera över varför det förhåller sig på det sättet. Jag tror att ett skäl är att situationen i dagens verklighet är lite annorlunda än vad den är när vi talar om miljöekonomi på våra lektioner. I vanliga fall tänker man sig att man står i nollläget; man har ingen miljöpolitik alls och man skall välja inriktning. Frågan är om man skall ha avgifter eller om man skall ha regleringar, men det är underförstått att man skall ha det ena eller det andra. I propositionen verkar det som om man skall lagra olika system ovanpå varandra, vilket är en något annan situation.

Det andra som är lite speciellt är att vi nu har haft ett visst styrsystem ett antal år. Det är alltså frågan om att övergå från ett styrsystem till ett annat. Då uppstår en situation som kan skisseras i *Figur 1*.

Figur 1 Ekonomiska styrmedel

MARGINALKOSTNAD



Om det inte fanns några restriktioner i den här ekonomin skulle företagen använda sig av sådana metoder att vi fick utsläpp vid punkt a. Varje restriktion ovanpå detta skulle på ett eller annat sätt medföra kostnader för företagen. Nu kan man tänka sig att införa ett avgiftssystem – och det diskuteras i propositionen att dessa så långt det går skall reflektera marginalkostnader för miljön. Det skall alltså inte vara godtyckliga avgifter utan avgifter som långsiktigt och varaktigt skall ge uttryck för skadan på miljön av att göra vissa utsläpp. En sådan avgift skulle kunna fastställas på nivån b. Det finns nu två möjliga fall.

Det ena är att vi har haft ett reglerings-system som har tvingat företagen att minska utsläppen till c, vilket innebär att vi har en marginalkostnad för ytterligare rening som är d och en marginell miljöskadestkostnad som är b, vilken är mindre än d. I detta fall gäller alla de vanliga argumenten för ett avgiftssystem. Om det istället är så att regleringssystemet sätter begränsningsnivån vid e så blir avgifterna en renodlad skatt och har därmed inte någon styreffekt. Jag vet inte hur man skall hantera det läget men man kan inte bortse från att det i det fallet kan uppstå ett stort och ganska förståeligt motstånd mot ett system med utsläppsavgifter.

För att avrunda vill jag för det första säga att det är viktigt att man vid diskussionen om ekonomiska styrmedel inte låser sig vid avgifter utan också diskuterar andra alternativ. För det andra är det viktigt att om man inför avgifter på utsläpp så bör dessa sättas på ett sådant sätt att de återspeglar kostnaderna för miljöskador. Detta bl a för att de skall kunna uppfattas som stabila och trovärdiga under en längre tidsperiod. Systemet med avgifter fungerar inte om företagen uppfattar avgifterna som godtyckligt tillyxade och ständigt aktuella för revideringar.

Staffan Westerlund:

Jag tror att det är första gången som jag talar om styrmedel inom miljöområdet inför så här många ekonomer – jag borde ha varit här långt tidigare. Jag tänker

komma med några korta kommentarer med mina juridiska utgångspunkter. För det första vill jag säga att Rolf Annerbergs historieskrivning om en samlad miljöredovisning är korrekt om man lyssnar noga på nyanserna i vad han sa, nämligen att det handlade om redovisningar som läggs fram för riksdagen. När det gäller miljöredovisningar som lagts fram för folk i allmänhet så hävdar jag att Naturresurs- och miljökommitténs betänkande – på sin tid – i allt väsentligt täckte mer, gick längre, tänkte djupare och var bättre i de allra flesta hänseenden. Det här kan ju vem som helst kontrollera vid tillfälle, någon regnig semester, lägga dem bredvid varandra och lasa båda så behöver jag inte argumentera mer om det nu.

Mitt första påstående är att vi blir mindre och mindre vana vid styrmedel från den svenska administrationen. Den huvudkritik som jag har fört fram mot Miljöpropositionen är att målen å ena sidan och de krav som sedan skall gälla ute i samhället å andra sidan inte har någon koppling mellan sig med några få undantag. Det är nämligen så i ett normalt västerländskt samhälle, att om parlamentet vill någonting så beordrar parlamentet företagen, myndigheterna och de enskilda att handla, eller så hoppas parlamentet att genom att ge sin önskan tillkänna så kommer de berörda att handla frivilligt.

Det första alternativet att parlamentet beordrar kallas för lagstiftning och ingenting annat. Jag hävdar att om man skall examinera ett miljöpolitiskt förslag så skall man först se vilka mål regeringen har och sedan se efter hur skall dessa mål genomföras. Hur mycket ligger som konkreta förslag till riksdagen föreligger nu. Man kan naturligtvis säga att om det saknas många förslag till lagstiftning så har man lagt fram huvuddragen nu och så kommer de konkreta förslagen senare. Då är det ju ingen proposition man bläddrar i utan endast en orientering till riksdagen.

Jag menar att Miljöpropositionen i allt väsentligt är en orientering till riksdagen om hur man från Miljödepartementet önskar att det blir i framtiden, respektive prognostiserar att det blir i framtiden. Jag skall ta ett exempel: Miljöskyddslagens

krav på "bästa teknik inom företagsekonomiska rimliga ramar med hänsyn till ekologi". Dessa lagregler föreslås inte ändrade i något relevant hänseende. Ändå menar man att man kommer med nya mål på miljöområdet men alltså utan att ändra kravreglerna.

Frågan blir hur Miljöpropositionens mål kommer att uppnås om inte kravreglerna ändras. Man kan då säga att man skall styra med hjälp av andra metoder. Vi kommer att få en utredning om ekonomiska styrmedel som – vad jag förstår – kommer att jobba i rekordfart eftersom förslagen skall vara gällande nästa år. Jag kan tala om att om man skall ha ekonomiska styrmedel så måste man lagstifta om dessa och då skall vi ha en vanlig lagstiftningsprocedur. Det är alltså inte mycket konkret i den proposition som ligger utan vi har mest prat. Ett par undantag finns dock. Freoner är ett område där det finns utrymme för regeringen att ge hårdare restriktioner genom att utnyttja lagen om kemiska produkter. Man behöver alltså inte gå till riksdagen på något vis. Det finns också väldigt enkla metoder för att införa bilavgasregler. Det är betecknande att det är de två föroreningstyper som man framhäver att man är särskilt handlingskraftig mot.

Två andra exempel kan nämnas. Kvävebelastningen på miljön från trafik och lantbruk är två väsentliga problem som exempelvis bidragit till att många kustvatten numera är mycket dåliga, vissa områden som Laholmsbukten är sämre än någonsin tidigare. Detta skall på något vis åtgärdas och man skall då göra det genom att ha hårdare krav på jordbruken och rimligtvis också på trafiken.

Samtidigt tänker man – kopplingen förstår ni alldeles strax – lägga över ansvaret för övervakningen av att lagstiftningen på det här området, främst Miljöskyddslagen, följs på miljö- och hälso-skyddsnämnderna. Man ger också de 284 kommunerna resurser för ytterligare 100 personer som skall utöva tillsyn. Det här tillhör det mest tidsödande i förhållande till resultatet att utöva tillsyn på en mängd jordbruk och att försöka komma åt trafikplanering och liknande. Det här tar jag bara som ett exempel på bristen i analys i

propositionen, jag skulle kunna ta hur många exempel som helst men jag får inte hålla på så länge.

Bara för att visa att jag är beredd att beröra även energisidan tänkte jag ta upp ekonomiska belastningar för och emot när det gäller kärnkraften. För det första kan jag inte förstå att det samhällsekonomiskt skulle vara en belastning när man flyttar över pengar från en del av samhället till en annan del när det gäller skadestånd för att kärnkraften skall avvecklas. Detta är väl så vitt jag förstår endast en förmögenhetsförflyttning.

För det andra – för att tala om ekonomiska styrmedel i vid bemärkelse – påstår jag att kärnkraftsindustrin är ekonomiskt favoriserad. Det är en gammal käpphäst jag har. Den är favoriserad på det sättet att just kärnkraften är den enda industriella verksamheten som är befriad från att betala skadestånd för allt den ställer till med vid en eventuell olycka. Den är också specialskyddad så att de tjänstemän som håller på med kärnkraft inte får åtalas av åklagare om inte kärnkraftsinspektionern anger dem till åtal. I andra industrier är det precis tvärtom, där måste tillsynsmyndigheten direkt lämna över fallet till åklagare.

Jag hade en diskussion i *Dagens Industri* för ca ett och ett halvt år sedan om det här. Jag fick då till svar att orsaken till att man inte kunde göra som jag hade föreslagit – ta bort gränsen för skadeståndsskyldigheten och att ha en tio gånger högre försäkringsplikt – var att det inte skulle finnas försäkringskapacitet för mer än 5,5 miljarder i världen. Eftersom industrin ville ha sina reaktorer försäkrade för 5 miljarder återstod endast en halv miljard för omgivningen.

Om man skall lägga vanliga ekonomiska aspekter på det så betyder det alltså att om industrin säger att de vill stå fullt ansvariga och man från statsmakterna låter dem slippa vara det då bär de inte sina kostnader. Dessutom kräver industrin ersättning för att de är tvungna att lägga ner verksamheten i förtid – i förhållande till vad kan man fråga sig. En verksamhet som de själva anser vara så farlig att de inte kan ta ansvaret för den. Det är en av de paradoxer som jag har svårt att förstå.

Rolf Annerberg:

Jag skulle vilja börja kommentera en del saker som Lennart Hjalmarsson namnde. För det första, när det gäller avvecklingskostnaderna kan man naturligtvis ha olika synpunkter på hur man skall betrakta det, vilka kostnader man skall ta med och hur man skall göra den samhällsekonomiska analysen. Energiverket har bara räknat med kostnaden för att ersätta befintlig kraftproduktion vilket blir ett slags marginalkostnad, medan Lennart Hjalmarsson dessutom vill lägga in någon slags välfärdsförlust. Det är klart att någon form av välfärdsförluster borde det uppstå i en sådan här situation. Dessa blir dock enligt de beräkningar som jag har sett små, nästan försumbara i ett makroperspektiv.

Jag håller med om att vi skall ha ett jämviktspris på elmarknaden, frågan är bara hur långt man kan gå och vad som är institutionellt möjligt. Jag tror att vi har nått ganska långt och att om vi lyckas bibehålla det system som vi har kommer vi att – relativt andra länder – ha en effektiv elmarknad. Elvärmeförbudet skall inte ses som ett absolut elvärmeförbud utan vad det är frågan om är ett förbud mot *ny* direktverkande el. Argumentet för detta förbud är att man ser till att man inte får en ökning av användning av elvärme. Det innebär inte att konsumenterna i framtiden inte skall kunna ha elvärme utan det är en viss teknik som vi anser att man bör undvika. Jag tror också att det här är ett marginellt problem, det är inte särskilt aktuellt med mycket tillkommande elvärme.

Det här med sparande är mycket intressant. Problemet med sparande – som vi ser det – är att det finns så oerhört många aktörer som skall fås att spara. Det har alltid varit enklare att tänka sig en utbyggnad av kraftsystemet än att ge incitament för sparande. Även om man ger en pris-signal – antingen en tydlig genom att verkligen höja priset eller att man aviserar stigande elpriser – så tror jag att det är väldigt svårt att få den signalen att tränga igenom, elasticiteten är låg och att det tar mycket lång tid att tränga igenom. Detta gör att man måste komplettera pris-signalerna med annat. Problemet är

mycket stort och vi får svaret om några år om vi har varit för optimistiska och måste hitta på något annat.

När det gäller skadestandsfrågan vill jag tacka för det som Staffan Westerlund sa om att skadeståndet endast är en transferering som ekonomer inte borde sysselsätta sig så mycket med. Det hade jag inte tänkt på själv, trots att jag är ekonom. På det här området krävs lagregler och vi har utarbetat ett enkelt lagförslag inom departementet som säger att man inte får någon ersättning om en reaktor har kunnat drivas i 25 år. Om reaktorn tas ur drift före denna ålder så skall skadeståndet förhandlas med staten.

Energimoms är vi också förespråkare för. Det finns emellertid problem förknippade med detta eftersom energiskatterna som punktskatter har nått en sådan höjd att införandet av moms på energi skulle innebära ett bortfall av statsfinansiella intäkter. Hur detta skall hanteras är lite svårt att svara på, det sitter en utredning som skall vara klar i år om detta. Det är möjligt att man kan konstruera en skatt som huvudsakligen slår på hushållen. Förslaget med avvecklingsavgifterna på skattsedeln – Barsebäck 0,3 ore eller vad det kan bli. Jag förstår inte det förslaget, det skulle väl innebära att vi fick en skattsedel som visade hur många kronor som går till försvaret, till polisen och till det ena och det andra. Det verkar väl vara onödigt att göra den typen av fördelning av skatterna när man lika gärna kan titta i statsbudgeten. Om man vill gå vidare på den linjen borde det stå på elräkningen avgift 37,5 ore varav t ex 2 ore per kWh för slutförvaring av radioaktivt avfall.

Man kan fråga sig varför vi diskuterar freonfrågan utan att behandla lika utförligt andra problem som till exempel koloxidproblemet. Faktum är att det finns ett starkt samband mellan koloxidfrågan och freonproblemet. Jag var på en föreläsning där professor Bert Bolin sa att kol, olja och gas har väldigt stor inverkan på ökningen av koloxiden och temperaturhöjningarna men andra typer av gaser som t ex freoner är 10 000–20 000 gånger effektivare än kol och olja när det gäller att påverka temperaturen. Det innebär att det är mycket klokt att inrikta sig på att

försöka lösa problemet också från freon-utgångspunkten. Han sa också att all kärnkraft i världen hittills har – om man jämför med förbränningen av fossila bränslen – gjort att vi fått tre procents minskning av koloxiden. Om man lyckades minska freonerna skulle det få mycket större betydelse.

Det är riktigt att man skulle ha kunnat använda sig av någon slags bubbelpincip. Vi har dock sagt att när det gäller ämnen som bör förbjudas helt under de närmaste åren, t ex freoner eller kadmium eller något annat, så finns det ingen anledning att införa ekonomiska styrmedel. Det är då enklare att tillgripa juridiska styrmedel direkt. Vi har följt den akademiska utvecklingen vad det gäller ekonomiska styrmedel och det kommer att bli ett intressant område att följa och ser hur dessa kan tillämpas. Varianter på bubbelpincipen har redan tillämpats i Sverige.

När det gäller det tillstånd som man har givit i Värtan har vi givit ett tak på utsläppen på hela anläggningen och inte specificerat detta för varje enskild del som ingår i anläggningen. Det är också intressant – som Lars Bergman säger – att se varför industrin är motståndare till ekonomiska styrmedel, det beror naturligtvis på att de känner igen en skatt när de tycker sig se den. Propositionen slår emellertid fast att syftet inte är att få in mer pengar till staten – det är ointressant – utan syftet är att få ner utsläppen.

Till Staffan Westerlund vill jag säga att man inom den mycket flexibla lagstiftning vi har idag kan gå så långt som möjligt när det gäller att tillämpa miljökraven. Detta kan inte ske endast genom olika uttalanden om allmänna mål utan det måste också ske i praktiken. Regeringen har här en viktig roll som praxisgivare. Det är också så att mycket av miljölagstiftningen behöver gås igenom, vi har gamla lagar och delvis överlappande lagar inom det här området.

Peter Söderbaum:

Jag tror säkert att det räcker att diskutera de frågor som redan har tagits upp. Jag vill ändå ställa frågan om man inte i en na-

tionalekonomisk förening som denna skulle kunna diskutera perspektiv och paradigmer i relation till de här problemen. Läget inom nationalekonomin, internationellt, är ju att det råder en viss förvirring när det gäller dessa frågor. Man får ibland en känsla av att det på handels-högskolorna i Stockholm och Göteborg är ganska stabilt när det gäller perspektiv.

Jag tror att man skulle vinna mycket på att ställa olika utvecklingsvägar mot varandra. Man skulle också vinna mycket på att diskutera vad ekonomi överhuvudtaget är. Det finns en tendens att endast diskutera penningekonomi – jag brukar kalla det monetär reduktionism. När vi ställs inför irreversibla beslut – som nästan är standard på detta område – blir detta sätt att resonera väldigt konstigt. Varje idé om samhällsekonomiskt korrekta priser och samhällsekonomisk korrekta avgifter svarar ju mot en specifik ideologi. Varför skall vi ha just den ideologin jämfört med andra?

Jag tycker att vi skall lyssna lite till vad Gunnar Myrdal har skrivit i sina skrifter. Jag tycker visst att man skall fundera över vem som gynnas och drabbas av avgifter och liknande. Det finns dock ingen etiskt korrekt regel utan det är en politisk fråga vilka avgifter man skall ha för att styra i den riktning man önskar.

Lennart Hjalmarsson:

Jag skulle vilja ta upp tre saker. Den första är elvärmeförbudet. Rolf Annerberg sa att det är ett marginellt problem. Jag tycker inte att man kan se det som ett marginellt problem för dem som drabbas. Kommuner lägger redan idag restriktioner på uppvärmningssystemet och kräver att husen inte skall ha elvärme utan fjärrvärme. Det kan då röra sig om ökade kostnader för hushållen i form av höjda fastighetspriser på ca 60 000 kr. Det är svårt att förstå att det skulle vara en felinvestering att investera i elvärme i ett sådant läge. Det rör sig med andra ord om mycket stora belopp för dem som drabbas.

Det andra jag ville kommentera var den avvecklingsavgift som jag ville speci-

ficera på skattsedeln. Jag tror att det skulle vara pedagogiskt sätt att klargöra. Som det är nu får vi ju en del sådana uppgifter, t o m annuitet på avdikningslån (ruta 36 på skattsedeln).

Det tredje är försäkringsfrågorna. Jag skulle vilja fråga Staffan Westerlund om en damm i en älvdal springer läck och hela dalen drabbas – täcks det av någon försäkring? Täcks en stor gasexplosion av någon försäkring? Svaret på båda frågorna är nej vilket gör att jag har svårt att se varför kärnkraften skulle vara så unik, i försäkringshänseende.

Staffan Westerlund:

Det stämmer att det inte finns några försäkringar i dessa fall heller. Ifråga om gasexplosionen är det dock så att företaget står för hela kostnaden intill konkursens rand.

Lars Bergman:

Jag skulle vilja kommentera användningen av bubbelprincipen när det gäller freonavvecklingen. Man har här bestämt ett etappmål för freonutsläppen. Varför kan man då inte säga att man anordnar en auktion på de rättigheter som finns att utnyttja dessa kvantiteter. De företag som anser sig absolut behöva freon under den här tidsperioden kan köpa rättigheterna. Man slipper på detta sätt hela förhandlingsrundan och allt spel med företagen.

Rolf Annerberg:

Jag skulle vilja avsluta med att säga att det verkar som om det i stort sett finns en grundläggande enighet om hur målen skall vara utformade. Man kan tycka att det skall vara lite mer av det ena och lite mindre av det andra men den allmänna inriktningen verkar vi vara överens om. När det gäller medelsarsenalen finns det meningar som är lite olika. Jag tror dock inte att det är så stor skillnad mellan det synsätt på lagstiftning som jag försöker ge uttryck för och det som Staffan Westerlund pläderar för. Hans synsätt ger möjligen en ökad klarhet men en mindre flexibilitet och den utgår ifrån att man kan definiera vad naturen tål. Jag tror att det finns mycket kvar att göra på fortbildningsområdet.

När det gäller Lars Bergman och bubbelprincipens vara eller inte vara så tror jag att åsiktsskillnaden snarare är ett uttryck för olikheten i våra roller. Jag har stor förståelse för forskaren syn på det här och på forskarens iver att vilja pröva sina idéer i praktiken. Jag förstår med andra ord att Lars Bergman vill införa en bubbla över freonerna eftersom det är ett område där det är väldigt lätt att införa principen. Jag hoppas dock att han förstår att jag tycker att det är ännu enklare att förbjuda freonerna totalt.

Karl-Göran Mäler:

Jag vill tacka er alla som har deltagit i debatten. Jag tror att den har givit oss en hel del nyttiga kunskaper.