

Kommentarer

Udviklingstendenser i dansk miljøpolitik

1. *Indledning.* De økonomiske aspekter af forureningsbekæmpelsen her i landet må nok siges at have fået en noget stedmoderlig behandling. Bortset fra nogle mere spredte bemærkninger i Forureningsrådets rapporter har miljøministeriets indsats bestået i udgivelsen af Bolwig og Leth Jeppesens fremstilling fra 1973. Denne fremstilling var i betydelig grad af *velfærdsteoretisk* tilsnit, hvilket var rimeligt nok, da der derved blev bragt aspekter frem, som administratorer ville være tilbøjelige til at overse; det betød imidlertid samtidig, at der blev behov for en gennemgang af mere praktiske problemer.

Det skete imidlertid ikke med det samme, idet kræfterne blev sat ind på at få udformet miljøbeskyttelsesloven og få det administrative apparat til at fungere. Det er i realiteten først derefter, at ministeriet har offentliggjort en række rapporter om praktiske økonomiske aspekter¹. Det er vel

på denne baggrund nærmest uundgåeligt, at disse rapporter i nogen udstrækning får karakter af efterskrifter. Når disse rapporter her skal konfronteres med såvel miljøbeskyttelseslovens system som med den stadig mere omfattende økonomiske teori på området, skyldes det først og fremmest, at miljøbeskyttelsesloven næppe kan antages at have fået sin endelige udformning, den skal da også revideres i 1977/78.

Disse rapporter lægger op til at koncentrere diskussionen om 3 punkter: (1) afgifter som styringsmidler, (2) støtteforanstaltninger og (3) genanvendelsesproblemer. Specielt er der grund til at diskutere rapporternes præmisser ret indgående. Embedsmænd i et udvalg er naturligvis bundet af kommissoriet – det er den økonomiske teori ikke.

2. *Afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen.* Denne rapport er fra et teoretisk synspunkt så langt den interessanteste af de 3 delrapporter, som »Udvalget vedrørende støtte m.v. til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger« har afgivet; da det er ordene »m.v.« i udvalgets navn, der dækker over, at afgiftsstyring indgik i udvalgets kommissorium, har udvalget måske ikke selv tilagt rapporten samme vægt.

Der tales ofte om en vis kommunikationskløft mellem teoretiske økonomer og embedsmænd, så der kan være grund til at fremhæve til udvalgets ros, at det har givet

1. Udvalget vedr. støtte m.v. til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger har udgivet 3 delrapporter: (a) *Afskrivning af miljøinvesteringer*, marts 1974, (b) *Støtte til miljøinvesteringer*, april 1975 og (c) *Afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen*. En arbejdsgruppe under miljøministeriet har udgivet rapporten: *Returpapir*, oktober 1975. Til dette kommer en række rapporter om affaldsplanlægning og spildevandsbehandling.

Kommentarer

Udviklingstendenser i dansk miljøpolitik

1. *Indledning.* De økonomiske aspekter af forureningsbekæmpelsen her i landet må nok siges at have fået en noget stedmoderlig behandling. Bortset fra nogle mere spredte bemærkninger i Forureningsrådets rapporter har miljøministeriets indsats bestået i udgivelsen af Bolwig og Leth Jeppesens fremstilling fra 1973. Denne fremstilling var i betydelig grad af *velfærdsteoretisk* tilsnit, hvilket var rimeligt nok, da der derved blev bragt aspekter frem, som administratorer ville være tilbøjelige til at overse; det betød imidlertid samtidig, at der blev behov for en gennemgang af mere praktiske problemer.

Det skete imidlertid ikke med det samme, idet kræfterne blev sat ind på at få udformet miljøbeskyttelsesloven og få det administrative apparat til at fungere. Det er i realiteten først derefter, at ministeriet har offentliggjort en række rapporter om praktiske økonomiske aspekter¹. Det er vel

på denne baggrund nærmest uundgåeligt, at disse rapporter i nogen udstrækning får karakter af efterskrifter. Når disse rapporter her skal konfronteres med såvel miljøbeskyttelseslovens system som med den stadig mere omfattende økonomiske teori på området, skyldes det først og fremmest, at miljøbeskyttelsesloven næppe kan antages at have fået sin endelige udformning, den skal da også revideres i 1977/78.

Disse rapporter lægger op til at koncentrere diskussionen om 3 punkter: (1) afgifter som styringsmidler, (2) støtteforanstaltninger og (3) genanvendelsesproblemer. Specielt er der grund til at diskutere rapporternes præmisser ret indgående. Embedsmænd i et udvalg er naturligvis bundet af kommissoriet – det er den økonomiske teori ikke.

2. *Afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen.* Denne rapport er fra et teoretisk synspunkt så langt den interessanteste af de 3 delrapporter, som »Udvalget vedrørende støtte m.v. til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger« har afgivet; da det er ordene »m.v.« i udvalgets navn, der dækker over, at afgiftsstyring indgik i udvalgets kommissorium, har udvalget måske ikke selv tilagt rapporten samme vægt.

Der tales ofte om en vis kommunikationskløft mellem teoretiske økonomer og embedsmænd, så der kan være grund til at fremhæve til udvalgets ros, at det har givet

1. Udvalget vedr. støtte m.v. til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger har udgivet 3 delrapporter: (a) *Afskrivning af miljøinvesteringer*, marts 1974, (b) *Støtte til miljøinvesteringer*, april 1975 og (c) *Afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen*. En arbejdsgruppe under miljøministeriet har udgivet rapporten: *Returpapir*, oktober 1975. Til dette kommer en række rapporter om affaldsplanlægning og spildevandsbehandling.

et betydeligt bidrag til at mindske denne kløft. Udvalget, sammensat af embedsmænd fra de berørte ministerier og erhvervsrepræsentanter, har nemlig taget udgangspunkt i den teoretiske litteratur og derefter gennemgået punkt for punkt, i hvilken udstrækning, teoriens forudsætninger kan antages at være opfyldt i den danske virkelighed.

Udgangspunktet er således den af Baumol og Oates (1971) foreslåede fremgangsmåde, benævnt EPSA, (= Environmental Pricing and Standards Approach), hvorefter man (1) opstiller politisk bestemte renhedskrav for et bestemt område, (2) beregner, hvilken emission, d.v.s. udledning, der højest kan være, for at renhedskravet kan opfyldes, (3) fastlægger en afgift pr. emissionsenhed, så den samlede emission i området netop bliver lig med den tilladte. Under forudsætning af omkostningsminimering på kort sigt kan det da vises, at de givne renhedskrav kan opnås på den billigst mulige måde for samfundet under ét, men ikke nødvendigvis for den enkelte virksomhed.

Udvalget har ikke fremført betænkeligheder ved at anvende politisk fastsatte renhedskrav – disse renhedskrav harmonerer imidlertid også udmærket med miljøbeskyttelsesloven, hvis første paragraf taler om »hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet«. Da sådanne regler ikke kan udledes fra lægevidenskaben uden en vis form for, mere eller mindre erkendt, politisk stillingtagen, er det i det store og hele et spørgsmål om terminologi, om man taler om hygiejnisk eller politisk fastsatte renhedskrav.

Beregningen under punkt 2 af den maksimale emission er af teknisk karakter, men udvalget giver den interessante oplysning, at det ofte vil være muligt at foretage en så-

dan beregning. Dette er væsentligt, da det betyder, at det bliver langt lettere at anvende den eksisterende økonomiske teori, i form af EPSA eller ved en anden form for omkostningsminimering.

Vedrørende punkt 3 mener udvalget, at afgiftssatserne formentligt må fastsættes ved lov, hvorved der opstår risiko for, dels at de bliver lidet fleksible, dels at fiskale hensyn kommer til at spille ind. Det er ikke vanskeligt at forestille sig, at en senere finanspolitisk stramning kan resultere i, at sådanne afgifter må holde for. Derved ville staten – måske – opnå et større provenu og samtidig mindre forurening, men det grundlæggende sigte med afgifterne ville være forfejlet.

Derudover argumenterer udvalget for, at der ikke i Danmark er præcedens for, at indirekte afgifter differentieres geografisk. Formelt er dette rigtigt, men kaldes afgifterne alternativt for takster, er det forkert. Overhovedet synes udvalget at have haft den opfattelse, at EPSA skulle styres af staten, men dette er ingenlunde en nødvendighed. Tværtimod måtte det forudses, at der ville blive behov for forskellige afgiftssatser for f. eks. forskellige områder, hvorfor det antagelig var hensigtsmæssigt at lade f. eks. amterne opkræve taksterne/afgifterne.

Udvalgets helt centrale betænkelighed ved EPSA vedrører imidlertid virksomhedernes adfærd. Det offentlige har naturligvis ikke information nok til at fastsætte den rigtige skat med det samme. Tankegangen i EPSA er da også, at det offentlige fastsætter en initialskat, observerer virksomhedernes reaktion i form af formindsket emission, og dernæst forhøjer eller formindsker skatten, indtil den ønskede renhedsgrad er opnået. Udvalgets indvending ligger i, at de antager, at der er tale om investeringsbeslut-

ninger hos virksomhederne snarere end løbende driftsudgifter, hvorfor virksomhederne vil forholde sig afventende, indtil den endelige afgift er fastlagt. Denne endelige afgift kan det offentlige imidlertid ikke fastlægge, før virksomhederne har reageret fuldt ud på den første afgiftssats.

Fra et teoretisk synspunkt er argumentet vanskeligt at afvise. Faktisk har Griffin (1974) i et empirisk eksempel vist, hvorledes en mekanisk anvendelse af EPSA, så skatten justeres årligt, kan føre til væsentlige cykliske svingninger i skattesatsen. Det er derimod ikke klart, hvilken vægt argumentet skal tillægges. Det afgørende synes her at være, om der på et bestemt område faktisk er tale om investeringsbeslutninger. Medens der offentliggøres investeringstal i Statistiske Efterretninger for forureningsbegrænsende udstyr, vides der praktisk taget intet om driftsudgifterne.

På denne baggrund afviser udvalget, at der på nuværende tidspunkt kan peges på områder, hvor afgifter ville være et hensigtsmæssigt styringsmiddel. Denne markante konklusion, hvor en meget betydelig mængde litteratur bliver affærdiget, kan dog nok fortjene nogle enkelte bemærkninger.

Der anvendes rent faktisk i beskeden udstrækning afgifter, nemlig i form af særbidrag for spildevand med højt BI_5 -indhold². Dette nævnes da også af udvalget, som dog mener, at en sådan afgift ikke er en styrende afgift, men betaling for en tjenesteydelse. Det ændrer imidlertid ikke noget ved det væsentlige, at afgifter/betalinger for tjenesteydelser vitterlig kan praktiseres trods

mange argumenter om måling og kontrol; om så udformningen af særbidraget er hensigtsmæssig, er et andet, og godt, spørgsmål.

Det fortjener i denne sammenhæng også at blive nævnt, at en tillempet form for afgiftsstyring faktisk findes i såvel Tyskland som Frankrig. Udvalget har ikke taget stilling til dette, men har villet afvente en EF-rapport om styringsmidler i medlemslandene.

Mere afgørende er det imidlertid at holde fast i det principielle. Udvalget har afvist at anvende afgifter – man kan så som ovenfor diskutere begrundelsen. Men da det nu er sket, *bliver det centrale spørgsmål: Hvorledes opnås da de givne renhedskrav med de mindst mulige omkostninger.* Der er næppe tvivl om, at økonomstanden har gjort sig selv en bjørnetjeneste ved at råbe op om skatter i tide og utide; der kan anvises mange eksempler i litteraturen på, at der ved konkrete problemer er blevet foreslået en afgiftsløsning, der enten var oplagt uigennemførlig, uhensigtsmæssig eller endog teoretisk helt forfejlet. Det er derfor forståeligt, at det misvisende indtryk har bundfældet sig, at afgifter skulle være et mål i sig selv, når det afgørende er omkostningsminimering.

Miljøministeriet skylder derfor offentligheden et nye udvalgsarbejde, hvor principperne for den økonomiske styring gennemgås. Mere konkret bør udvalget tage stilling til, under hvilke omstændigheder og for hvilke komponenter, der skal lægges en grænseomkostningsbetragtning til grund. En grænseomkostningsbetragtning kan gives i hvert fald 3 forskellige udformninger, der måske ikke lyder så forskellige, men som i praksis må antages at medføre vidt forskel-

2. D.v.s. høj koncentration af iltbrugende materiale. Se Winther og Evendt (1975).

lige virkninger: Grænseomkostningerne for forskellige emittenter for 1 enhed emission af samme komponent skal (a) være ens, således som er tilsigtet bl.a. i EPSA, (b) vejes med den påvirkning, som de medfører i naturen, således som det er fremført af en lang række forfattere, (c) vejes med den skade, som de faktisk medfører, således at f. eks. omkostningerne ved at skaffe 1 person adgang til uforurenede badevand eller at nedsætte sandsynligheden for bronchitis med en bestemt procent bliver ens for alle personer i landet uanset bopæl.

Dersom udvalget imidlertid skulle finde, at en grænseomkostningsbetragtning er irrelevant, bør det undersøge, hvorledes omkostningerne da kan minimeres. Som eksempler på problemstillingen kan f. eks. Kohns arbejde (1971) om luftforurening fremhæves; i dette arbejde blev omkostningerne til opnåelse af alternative renhedsgrader af luften minimeret.

Også på sektorplanområdet såsom rensningsanlæg for spildevand og affaldsbehandling ligger der en betydelig opgave. Der er her nok tale om områder, som ligger i kommunalt eller amtskommunalt regi, men hvor den enkelte kommune må antages at kunne få betydelig nytte af en mere generel økonomisk vejledning. Det drejer sig i første række om dimensioneringen af anlæggene, herunder hvilken betydning den anvendte takstpolitik har for den afleverede mængde³.

3. *Støtteforanstaltninger.* Udgangspunktet for en diskussion af støtteforanstaltninger må være »Forureneren betaler« princippet, som

det er anbefalet som princip af såvel OECD som EF. Princippet anvendes her i den betydning, at der ikke skal gives offentlig støtte til forureningsbekæmpelsen. (Jfr. i øvrigt Rasmussen 1974).

I sommeren 1975 vedtog folketinget imidlertid en lov om midlertidig støtte på 100 mill. kr. til miljøinvesteringer, således at der blev givet 50 % tilskud til investeringer i forureningsbegrænsende projekter inden for et bestemt tidsrum. Udformningen af denne lov var vel i høj grad bestemt af den finanspolitiske situation. Lige før jul blev loven om støtte til miljøinvesteringer af større principiel betydning vedtaget. Begge love bygger i det væsentlige på betænkningen »Støtte til miljøinvesteringer«, i hvilken der er opregnet forskellige begrundelser for en sådan støtte:

Den første er et rent retfærdigheds-spørgsmål: Virksomhederne er blevet pålagt nogle uforudseelige udgifter af samfundet, og det må bero på en politisk afvejning, om disse udgifter skal refunderes. Helt uden reelle virkninger er en sådan støtte dog næppe. Ifølge miljølovens formålsparagraf skal der tages hensyn til såvel miljøet som omkostningerne ved indgreb, hvorfor myndighederne antagelig ikke i deres vurdering er upåvirkede af, at der ydes støtte.

Den oftest citerede og måske også den mest interessante vedrører »de krav, der stilles til miljøbeskyttelsesforanstaltninger i en række lande, hvis erhvervsliv dansk erhvervsliv konkurrerer med, ofte meget lempeligere, ligesom der i mange af disse lande findes regler om støtte til miljøinvesteringer« (p. 7). Udvalget beskriver kort støtteordninger i bl.a. Norge, Sverige, Vesttyskland og Belgien og henviser i øvrigt til en nøjere gennemgang af OECD-lande fra 1972 (Afskriv-

3 Winther og Evendts før citerede arbejde må betragtes som et velkomment første forsøg i denne retning.

ning af miljøinvesteringer p. 32-36). Det skal tilføjes, at EF tillader sådanne støtteordninger i en overgangsperiode.

Det afgørende punkt er imidlertid, om dansk konkurrenceevne overhovedet er blevet eller vil blive forringet på grund af forureningsbekæmpelsen. Det er jo ikke blot Danmark, som intensiverer forureningsbekæmpelsen i disse år. Dette spørgsmål måtte vel principielt besvares ud fra tal om forureningsbekæmpelsens omkostninger i procent af den importkonkurrerende og eksporterende sektors værditilvækst sammenholdt med tilsvarende tal fra vores vigtigste samhandelspartnere. Disse tal eksisterer imidlertid ikke, men spørgsmålet kunne dog i betydelig udstrækning belyses ved at undersøge, om de emissionsbegrænsninger, som dansk erhvervsliv er blevet eller vil blive udsat for, er strengere end i andre lande.

Herom ved vi praktisk taget ikke noget. På nuværende tidspunkt er det vel blot muligt at fremsætte nogle hypoteser angående miljøbeskyttelseslovens administration. Over for industrivirksomheder er hovedreglen i loven, at de skal underkastes en individuel behandling. I nogle tilfælde vil der i den konkrete sagsvurdering givetvis være en klar tilbøjelighed til at se, hvilken emissionsbegrænsning, der foretages i udlandet for den pågældende fabrikkategori. Antagelig er forskellige vejledninger blevet udfærdiget på denne måde⁴. I så tilfælde kan man vel næppe tale om konkurrenceforvridning.

I andre tilfælde er det nødvendigt med

hensyntagen til de konkrete forhold, f. eks. recipienttype. Da Danmark geografisk er heldigt beliggende med meget lang kyststrækning og kraftig vind kan det meget vel tænkes, at en dansk virksomhed vil blive pålagt mildere emissionskrav end en tilsvarende udenlandsk, *samtidig med* at omgivelserne er mindre forurenede. For at opnå en acceptabel naturkvalitet er det ikke her altid nødvendigt med særlig strenge emissionskrav, hvorimod omvendt Mellemeuropas tæt industrialiserede områder må have strenge krav for blot at få tålelige naturforhold.

Med disse bemærkninger ønsker jeg ikke at tage stilling til, om støtten er berettiget eller ej, blot at fastslå, at der endnu ikke foreligger noget materiale, der dokumenterer, at dansk konkurrenceevne er blevet nedsat på grund af forureningsbekæmpelsen, end ikke selv om der i udlandet gives støtte. Det er muligt, at det er tilfældet; der kan også argumenteres for, at det ikke er det.

Selve støtten består i det væsentlige af statslån med rentenedslag. I særlige tilfælde kan der ydes statsgaranti eller direkte investeringstilskud. Støtten skal gælde i perioden 1. april 1976 til 31. december 1980, men skal kun omfatte virksomheder, der eksisterede d. 1. oktober 1974 ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. Denne ordning er den almindelige internationalt set, men betegner en ændring i forhold til den første betænkning »Afskrivninger af miljøinvesteringer«, hvor synspunktet var, at både eksisterende og kommende projekter skulle have støtte.

4. Se Miljøstyrelsens vejledninger nr. 6/1974 om udledning af spildevand og nr. 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder.

4. *Genanvendelsesproblemer.* Der har i den offentlige debat været fremført megen sympati for udvidet genanvendelse af rå-

stoffer m.m.⁵. Der er nok grund til at tage emnet ganske alvorligt, når et ministerielt udvalg lægger ud med følgende

...de styringsproblemer, der rejser sig i forbindelse med en eventuel offentligt styret genanvendelsespolitik må forventes at blive af langt større omfang end de problemer, der foran er omtalt i forbindelse med forureningsbekæmpelsen⁶. Dette skyldes kort beskrevet, at man i forbindelse med forureningsbekæmpelsen først og fremmest ønsker at regulere, hvorledes virksomhederne skaffer sig af med de affaldsstoffer, der er resultatet af en produktion. Ved en politik, der sigter på øget genanvendelse, må man indstille sig på at skulle inddrage ikke alene problemerne omkring virksomhedernes affaldsstoffer, men også problemerne i forbindelse med virksomhedernes råvareforsyning, deres produktion og afsætning af den«. [Afgiftsstyring p. 41-42].

Udvalget mener i øvrigt ikke, at emnet er tilfredsstillende behandlet i den teoretiske litteratur. De efterfølgende bemærkninger skulle tjene til at modificere denne påstand, idet problemets bestanddele faktisk er relativt velbehandlede, selvom der ikke er skrevet nogen omfattende litteratur med titlen genanvendelse. Indledningsvis kan der imidlertid være grund til at sondre mellem 2 forskellige udformninger af genanvendelsesideen, en idealistisk og en pragmatisk.

Den idealistiske variant synes i praksis ofte at være baseret på økologiske over-

vejelser om at være i harmoni med naturen. For at skåne naturen skal genanvendelse ske i videst mulig udstrækning. Uden at skrive det eksplicit synes rapporten *Returpapir* præget af dette synspunkt, idet der tydeligvis tilstræbes en noget nær 100 % genanvendelse af papir.

En konsekvent anvendelse af genanvendelsesprincippet vil på det principielle plan betyde, at husholdningerne (og virksomhederne) kun får en brugsret til de indkøbte varer. Forbrug bliver i egentligste forstand tjenesteydelser. Ved den praktiske gennemførelse af dette program kan man enten støtte sig på regler med forbud og påbud eller på økonomiske incitament. Det er imidlertid ikke nogen enkel sag at styre udelukkende med regler. Den enkelte virksomhed skal således kontrolleres, så den for det første genindvinder sine egne affaldsstoffer, og for det andet og langt vigtigere, så dens produkter kan genanvendes, evt. efter en forarbejdning. Problemet er, at i nogle tilfælde, som f.eks. ved tilsætning af specielle tryksværter til papir, kan genanvendelse sidenhen blive vanskeliggjort eller helt umuliggjort.

Nu kan det være ganske vanskeligt at forudsige et produkts sandsynlige anvendelse, for slet ikke at tale om alle dets mulige anvendelser, så der er for så vidt ikke noget at sige til, at det ovennævnte udvalg forudsiger en stor opgave med at styre virksomhedernes råvareudvalg og produktion.

Anvender man i stedet for regler økonomiske incitament, er problemet – udover at økonomiske incitament måske er ideologisk suspekter hos nogle af debattens deltagere – at der ikke er nogen garanti for total genanvendelse. Imidlertid er panteordningen på øl- og sodavandsflasker en så slå-

5. Det officielle materiale herom findes i (a) *Afgiftsstyring af miljøbeskyttelsen*, kap. 5, (b) Rapporten *Returpapir* og (c) Miljøministerens skriftlige redegørelse til folketinget af 13. marts 1975. I øvrigt henvises til bidrag af Ethridge (1973), Gray (1972), Smith (1972) og Måler (1974).

6. Fremhævet her.

ende succes (returprocent 99-99,5), at udvalget vedr. afgiftsstyring ikke ville afvise brugen af økonomiske incitamenter. Udvalget har da også diskuteret fordele og ulemper ved iblanding af returråvarer ved fremstilling af nye færdigvarer, genanvendelse af emballage og af udslidte forbrugsgoder, fortrinsvis kasserede biler, uden dog konkret at foreslå nogle foranstaltninger.

Den mere pragmatiske (økonomiske) variant stiller først og fremmest spørgsmålet: Hvilke begrundelser er der for en statslig indgriben til fordel for forøget genanvendelse? Med udgangspunkt i en markedsøkonomi er det almindelige teoretiske svar markedsimperfektioner af den ene eller den anden art. Mere konkret er der antagelig 3 argumenter for øget genanvendelse i forhold til den nuværende praktiserede grad, som ingenlunde er ubetydelig.

Det første argument vedrører ressourceknaphed. Det er ikke hensigten at tage ressourcedebatten op påny, se Boserup (1975), men blot at fastholde to ret så selvfølgelige ting: For det første, at alle ressourcer er knappe, så den praksis, man somme tider ser med at behandle hvert råstof for sig og stille omkostningskrævende forslag til bevarelse af dette råstof er højst betænkelig⁷. For det andet, at hvis man *politisk* mener, som det hedder i miljøministeriets redegørelse, at »Genanvendelse er en rigtig måde at spare naturressourcer på«, er en generel råvareskat uanvendelig⁸. Hvis man vil spare på rå-

stofferne, må politikerne angive, hvilke råstoffer de anser for mest knappe. Ser man på det publicerede materiale, fremgår det, at man indtil videre har interesseret sig for papir, og i anden række for glas og metaller. Og af disse synes i hvert fald hverken glas eller papir at true med nogen større knaphed.

Det andet argument for statsindgreb til fordel for genanvendelse vedrører forurening; i stedet for f. eks. at hælde olieaffaldet i havet kan det indsamles, omarbejdes og anvendes påny. Dette kan efter omstændighederne være et meget væsentligt argument for øget genanvendelse. Principielt må man give Mäler (1974) medhold, når han fremfører, at det afgørende er, at virksomhederne bliver stillet over for nogle forureningsbegrænsninger, hvorefter de selv må afgøre, om de vil opfylde disse begrænsninger ved at genanvende affaldet eller på anden måde destruere det. Men ofte vil det være helt indlysende, at den mest økonomiske metode for virksomhederne til bortskaffelse af affaldet er genanvendelse, hvorfor der næppe sker stor skade ved at kortslutte processen og påbyde genanvendelse direkte. Ud fra dette synspunkt kan det således være rimeligt nok, at genanvendelsesproblemerne organisatorisk er blevet placeret i miljøministeriet.

Det tredje argument for genanvendelse er, at der p.g.a. manglende information ikke hidtil har været et marked, men at det direkte kan betale sig at oprette ét. Dette er

7. For et slående eksempel se Dansk Ingeniørenings pjece nr. 5: *Træ og forbrug* i serien Samfund - Ressourcer - Teknologi.

8. Beskatningsgrundlaget for en sådan skat måtte i øvrigt også være vanskeligt at fastlægge. De nuværende priser kunne ikke anvendes, da det jo netop er dem, der anfægtes.

for industriaffald blevet gjort i form af den *Nordiske Affaldsbørs*, oprettet i 1973, ligesom dagspressen har vist betydelig interesse for at formidle omsætningen af brugte varige forbrugsgoder⁹.

Det er på denne baggrund, det efter min opfattelse er nyttigt at se på rapporten *Returpapir*. Der er tale om det første større gennemarbejdede område, hvor der gives en meget grundig gennemgang af de tekniske muligheder for at genanvende papir.

Som venteligt var, ligger de største muligheder ved en separat indsamling af papir fra husholdningerne. Udvalget konkluderer, at det vil være økonomisk fordelagtigt at indsamle returpapir fra husholdningerne og give dette en særbehandling frem for at anvende frisk papirmasse ved produktion af f. eks. karton og fluting. Så langt, så godt.

Udvalget stopper imidlertid ikke her, men stiller også forslag om oprettelse af en dansk avisfabrik. Dette giver anledning til dels nogle tekniske, dels principielle kommentarer. Efter udvalgets beregninger vil fabrikken ikke være rentabel efter de krav til forrentning og afskrivning, som der normalt stilles i branchen. Specielt spørgsmålet om rentesatsen volder vanskeligheder, og her må man nok sige, at udvalget er ladt i stikken (af budgetministeriet?). Thi nogle retningslinier for valg af rentefod findes ikke, selv om talrige udvalg hvert år løber ind i problemet.

Mere afgørende er imidlertid to forhold. For det første argumenteres der med, at den omtalte fabrik vil medføre samfundsmæssige fordele i form af øget beskæftigelse og valutaindtjening. Det grundlæggende økono-

miske synspunkt, at disse fordele skal sammenholdes med fordelene ved alternative projekter, er helt negligeret.

For det andet er der klare undertoner i de anførte publikationer, der leder tanken hen på, at selvforsyning skal være et mål i sig selv. Det er vanskeligt at se, hvilke forhold ved genanvendelsesproblemerne, der bevirker, at netop miljøministeriet skal fremføre specielle synspunkter vedrørende handelspolitik og den almindelige konjunkturpolitik.

Arbejdet med at undersøge mulighederne for genanvendelse på andre områder end papir vil givetvis fortsætte. Dette er kun en ønskelig udvikling, især hvis arbejdet blev mindre præget af de gode viljer og mere af nøgtern analyse. Især må man i højere grad end hidtil præcisere formålet med øget genanvendelse. Er formålet eller formålene først klarlagt, er det næppe vanskeligt dernæst at angive de efterfølgende midler.

Chr. Hjorth-Andersen
Økonomisk Institut, Københavns Universitet

Litteratur

- BAUMOL, WILLIAM J. OG WALLACE E. OATES. 1971. The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. *Swedish Journal of Economics* 73: 42-54.
- BOLWIG, NIELS G. OG STEEN LETH JEPPESEN. 1973. *Synspunkter på anvendelsen af økonomiske virkemidler i forureningsbekæmpelsen*. København.
- BOSERUP, MOGENS. 1975. Er der udtømmelige naturressourcer? Indlæg på Nordisk nationaløkonomisk møde i Reykjavik. Stencilret.

9. Se *Materialenyt* nr. 3, 1975. Specialnummer »Genbrug«.

- ETHRIDGE, DON. 1973. The Inclusion of Wastes in the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy* 81: 1430-41.
- GRAY, R. 1972. The Economics of Disposal Pollution and Recycling. *Quarterly Review of Economics and Business* 12: 43-51.
- GRIFFIN, JAMES M. 1974. An Econometric Evaluation of Sulfur Taxes. *Journal of Political Economy* 82: 669-688.
- KOHN, ROBERT E. 1971. Optimal Air Quality Standards. *Econometrica* 39: 983-995.
- MÄLER, KARL-GÖRAN. 1974. Återvinning till varje pris? *Ekonomisk Debatt* 8: 514-520.
- SMITH, VERNON L. 1972. Dynamics of Waste Accumulation. Disposal versus Recycling. *Quarterly Journal of Economics* 86: 600-616.
- WINTHER, HANS-HENRIK og NIELS KRISTIAN EVENDT. 1975. Spildevand - private virksomheders reaktioner på offentlige styringsforsøg. Stor opgave ved politstudiet.