

Miljø, Økonomi og Rettigheder til at forurene

Jørgen Birk Mortensen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

I de senere år har man her i landet og i udlandet kunnet iagttage en stigende interesse for at afdække og forstå sammenhænge mellem miljø- og naturtilstand på den ene side og den økonomiske aktivitet og det økonomiske systems funktionsmåde på den anden side. En øget indsigt i disse sammenhænge vil antagelig kunne bidrage til en mere effektiv miljøregulering, således at udviklingen i miljøtilstanden i højere grad kommer til at svare til målsætningerne herfor.

I det efterfølgende diskuteres sammenhænge mellem miljø og økonomi i et markedssystem. Det er velkendt, at forurening giver anledning til tilstande i en markedsøkonomi, som ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt er uønskede – forurening optræder ofte som lærebøgernes standardeksempel på markedssvigt – idet det ikke korrigerede markedssystem vil frembringe inefficiente allokeringer. Mulighederne for at korrigere markedssystemet, således at der skabes incitamenter, der kan frembringe samfundsmæssigt ønskværdige tilstande diskuteres dernæst. Endelig undersøges konsekvenser af rettigheder til at forurene, som enten implicit eller eksplicit er accepteret i et samfund, herunder om miljøproblemerne kan løses ved ændringer i eller præcisering af ejendoms- og forureningsrettigheder. Det sidstnævnte har været fremført som et alter-

nativ til det offentliges brug af styringsmidler for at opnå en bedre miljøtilstand. I relation til diskussionen om forureningsrettigheder undersøges forskellige fortolkninger af princippet om, at forureneren skal betale.

2. Samspillet mellem miljø og økonomi

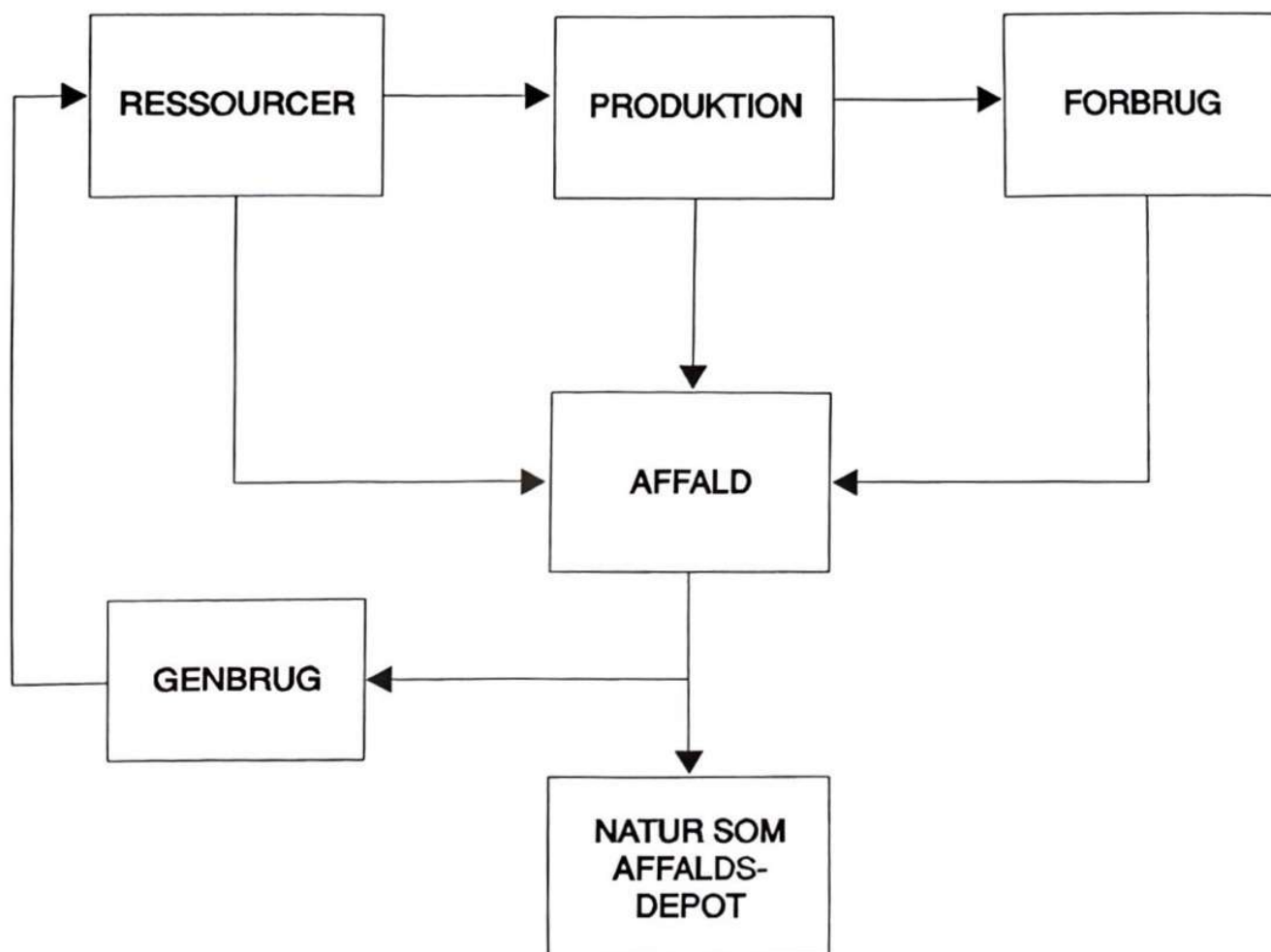
Naturen eller miljøet udgør rammerne for menneskets aktiviteter og levevilkår. Det økonomiske system er en del af det globale økosystem, som på afgørende vis er blevet og bliver påvirket af den økonomiske aktivitet. De regler der er bestemmende for menneskers økonomiske adfærd bliver derfor også bestemmende for ændringer i naturtilstanden, påvirkning af balancer i det økologiske system m.v.

Naturen eller miljøet stiller en række grundlæggende ydelser og funktioner til rådighed for den økonomiske aktivitet i et samfund. Følgende skal specielt fremhæves:

Naturen stiller ressourcer til rådighed, som omdannes i det økonomiske system.

Naturen yder en række rense- og nedbrydningstjenester i forbindelse med frembragte affaldsstoffer.

Figur 1.



Naturen påvirker direkte menneskelig velfærd (sundhedstilstand, direkte forbrug af naterydelser m.v.).

Fig. 1 giver en enkel skitse af nogle af disse essentielle sammenhænge og funktioner.

På en række felter er det blevet synligt, at det økonomiske system udnytter disse ydelser fra naturens side i et omfang der ligger tæt ved eller overskrider naturens kapacitet. Denne udnyttelse ud over hvad naturen kan bære kan ofte forklares ved at disse ydelser enten er gratis eller prissat for lavt. På længere sigt kan dette medføre en reduktion i naturens kapacitet til at frembringe disse ydelser,

og dette tillige med forbrug af udtømmelige ressourcer undergraver muligheder og livsbetainger for fremtidige generationer.

Det er derfor væsentligt, at man får indrettet sit økonomiske system på en sådan måde, at beslutninger om produktion og forbrug sker under hensyntagen til natur- og miljøkonsekvenser – at miljøkonsekvenserne bliver synliggjort for beslutningstagerne. Sammenhænge mellem miljø og økonomi er også blevet aktuel på en anden måde, idet indsatsen på miljøområdet i stigende grad har lagt beslag på samfundets ressourcer. Omfanget af dette resourceforbrug har gjort spørgsmålet om, hvorledes man kan realisere miljømål-

sætningerne til de lavest mulige samfundsmæssige omkostninger mere påtrængende. Kan det offentlige f.eks. via sit valg af styringsinstrumenter påvirke dette ressourceforbrug, således at man enten realiserer målsætningerne for miljøet med lavest belastning af producenter og forbrugere til følge, eller kan man ved dette valg sikre den størst mulige miljøforbedring for en given ressourceindsats.

3. Miljøproblemer og markedssystemet

Miljø- og ressourceproblemer er ofte kendetegnet ved en række forhold, som medfører at markedssystemet ikke fungerer på en ønskværdig måde. For at markedssystemet skal kunne fungere må de nødvendige markeder rent faktisk eksistere, således at gensidigt fordelagtige transaktioner kan realiseres. Dette kræver f.eks. at der eksisterer markeder for affaldsprodukter og markeder for fremtidige leverancer, der kan afstemme planer med langsigtede konsekvenser, hvilket kun sjældent er tilfældet. Endvidere er miljøområdet præget af hvad økonomer kalder kollektive goder og eksterne effekter – begge fænomener giver anledning til problemer for markedssystemets funktionsmåde. En smuk natur er et kollektivt gode, hvor en persons forbrug ikke reducerer andre personers muligheder for forbrug af samme gode, når man ser bort fra trængsel og nedslidning. I et markedssystem er det vanskeligt at få information om borgernes vurdering af offentlige goder og dermed sikre, at man frembringer dem i det rette omfang. For den enkelte vil der være et incitament til ikke at afsløre sin interesse i disse goder, idet man derved håber, at man kommer til at betale en mindre andel af omkostningerne ved at frembringe dem.

En ekstern effekt foreligger, når en producent eller forbruger ved sine handlinger på-

virker en anden agents produktionsmuligheder, forbrugsmuligheder eller præferencer. Eksterne effekter kan både have negative og positive konsekvenser for dem, som påvirkes heraf. Man kan vanskeligt forestille sig, at der kan opkræves betaling for sådanne effekter, og der vil derfor ikke opstå et marked, hvor de implicerede parter realiserer gensidigt fordelagtige transaktioner. Når der ikke bliver opkrævet betaling for eksterne effekter, vil disse ikke afspejles i omkostninger og priser og en række beslutninger vil derfor blive taget på et forkert grundlag.

4. Økonomisk regulering – korrektion af markedssystemet

Miljø- og ressourceforhold er således kendetegnet ved en række fænomener – eksternaliteter, offentlige goder og manglende markeder, som bevirker at et markedssystem ikke fungerer på en ønskværdig måde. Disse markedsfejl er argumenter for en politisk intervention i markedet. Markedsfejlene betyder at de tilstande, som fremkommer, er inefficiante, dvs. det er principielt muligt at foretage et indgreb, således at alle personer i økonomien stilles bedre.

Forurening kan betragtes som utilsigtede bivirkninger af den økonomiske aktivitet, som går uden om markedssystemet, og forvolder skade for nogle uden at disse kompenseres af dem, som frembringer forureningen. De samfundsmæssige omkostninger ved den bagvedliggende økonomiske aktivitet overstiger altså de privatøkonomiske omkostninger. Hvis det ikke koster noget at benytte miljøet som affaldsdepot, således at miljøgoder som ren luft, rent vand og uberørt natur behandles som gratis goder, vil miljøet blive overbelastet og miljøforringelser indtræde. I sådanne tilfælde er der stærke argumenter for at samfundet forsøger at gribe ind over for produktion og forbrug, der har disse konsekvenser. Indgrebene kan bestå i direkte

regulering – brug af administrative styringsmidler – i form af overgrænser for udledning af forurenende stoffer, forbud mod anvendelse af særligt farlige stoffer eller produktionsprocesser eller krav om anvendelse af bestemte produktionsmetoder og rensningsudstyr. Denne form for regulering har kendetegnet den hidtidige danske miljøpolitik.

I de senere år har man i mange lande diskuteret en øget anvendelse af økonomiske styringsmidler som afgifter, subsidier og omsættelige forureningsrettigheder. Hovedideen bag anvendelsen af økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken er, at man ved en korrektion af markedsmekanismen kan sikre, at samfundet målsætninger til miljøet realiseres. Markedsmekanismen udnyttes til at indfri kravene til miljøet. Ved at ændre de økonomiske incitamenter kan man i en række tilfælde motivere producenter og forbrugere til at ændre adfærd.

En virksomhed, hvis affaldsprodukter pålægges en afgift, kan vælge om den vil betale afgiften, eller den vil betale omkostningerne ved at reducere affaldsudledningen ved renseforanstaltninger eller indførelse af ny miljøvenlig teknik. For den enkelte virksomhed vil det være fordelagtigt at reducere affaldsproduktionen til det omfang, hvor omkostningerne ved yderligere reduktion med en enhed netop svarer til afgiften. Virksomheder med lave renseomkostninger vil reducere udledningen af affaldsstoffer, medens virksomheder med høje renseomkostninger vil vælge at betale afgiften. Denne fordeling af indsatsen for at reducere affalds- eller forureningsfrembringelsen er et af de væsentlige argumenter for et afgiftssystem. Reduktionen i affaldsproduktionen foregår der, hvor omkostningerne er lavest. Afgifter giver et incitament til at reducere forureningen – man belønnes med at skulle betale mindre samlet afgiftsbeløb, når man reducerer forureningen og straffes, når man øger forure-

ningen. På længere sigt belønnes udvikling af nye miljøvenlige produkter og produktionsprocesser, idet virksomhederne så skal betale et mindre afgiftsbeløb. Omsættelige forureningskvoter har samme incitamentsvirkninger. En virksomhed, som har købt eller er blevet tildelt forureningskvoter, kan hvis den nedbringer forureningen sælge disse kvoter og opnå herved en belønning i form af indtægten ved dette salg. Endvidere udnyttes markedsmekanismen, som ved afgifter, til at sikre at nedbringelsen af forureningen foregår, hvor omkostningerne er lavest.

5. Rettigheder til at forurene – forureneren betaler princippet

Analysen af ejendomsretsformens økonomiske betydning finder man bl.a. indenfor fiskeriøkonomi, hvor der er en lang tradition for at undersøge konsekvenserne for resourceudnyttelsen (se f.eks Peder Andersen (1)). Fællesejendomsret til havets ressourcer eller frit fiskeri kan betyde overudnyttelse af fiskebestanden og på langt sigt en nedbringelse af bestanden, som er til skade for alle. Den enkelte fisker vil ikke tage hensyn til det fremtidige tab i fangstmuligheder, som fangst nu giver anledning til, da dette tab antagelig ikke vil ramme ham. Der vil således være nogle omkostninger, som den enkelte fisker ikke tager hensyn til, og dette vil føre til, at fiskeriindsatsen bliver for stor. Fællesejendomsret kræver nogle regler, der sikrer mod overudnyttelse. Et tilsvarende problem havde man her i landet før landboreformerne med de arealer for fællesgræsning, som hørte til landsbyerne. Problemerne med overudnyttelse af disse arealer blev løst ved indførelse af privat ejendomsret. Dette havde som konsekvens, at de samlede omkostninger ved udnyttelse af jorden herunder eventuelle fremtidige tab på grund af overudnyttelse, blev lagt på den som udnyttede jorden, dvs ejeren.

Præcisering af eller ændring af ejendomsretsformen kan på nogle områder skabe incitamenter for mere hensigtsmæssige beslutninger. R. Coase (2) har i en kendt artikel fra 1960 argumenteret for, at en præcisering af rettigheder til at forurene vil kunne medføre, at en række miljøproblemer kan løses uden offentlige indgreb ved frivillige forhandlinger mellem de implicerede parter. Hvis forureneren er tildelt en juridisk ret til sin økonomiske aktivitet med tilhørende bivirkninger i form af forurening, kan de skadelidte forsøge at kompensere forureneren for at nedbringe forureningen. Begge parter vil have en gevinst ved en forhandlingsløsning, hvor forureningens omfang er kendetegnet ved, at de marginale skadevirkninger svarer til de marginale omkostninger ved at nedbringe forureningen. Hvis rettighedsfordelingen i stedet er sådan, at forurening kræver tilladelse fra den eller de skadelidte, må forureneren kompensere disse for at få tilladelse til at forurene. Også i dette tilfælde vil parterne med fordel kunne indgå en aftale, hvor forureningsniveauet er bestemt af, at de marginale skadeomkostninger svarer til de marginale omkostninger ved at reducere forureningen. Forhandling fører i begge tilfælde til samme forureningsomfang, som samtidig er det optimale forureningsomfang, hvor der er balance mellem skadevirkninger og omkostninger ved at reducere disse. Derimod har den initiale fordeling af rettigheder naturligvis afgørende indflydelse på indkomstfordelingen, idet den er bestemmende for, hvem der skal betale compensationen. For at man kan løse miljøproblemer ved en sådan frivillig forhandling kræves veldefinerede rettigheder, som respekteres af de involverede parter, lave forhandlings- eller transaktionsomkostninger og et beskedent antal implicerede agenter. Disse betingelser vil sjældent være opfyldt for miljøspørgsmål. Antallet af skadelidte vil ofte være betydeligt og derfor give anledning til høje transaktionsomkostninger. Det vil derfor ofte være mindre ressour-

cekrævende at lade de skadelidte repræsentere af offentlige myndigheder.

Princippet om at forureneren skal betale har som princip vundet bred tilslutning i en række lande. Der er dog ofte diskussion om den præcise fortolkning af dette princip. Sædvanligvis fortolker man princippet således, at forureneren skal betale omkostningerne ved at bringe forureningen ned til et niveau, som fastsættes af miljømyndighederne. Det har dog også været foreslået, at forureneren endvidere skulle betale omkostningerne ved administration, kontrol og håndhævelse af miljøreguleringen. Uanset om dette er tilfældet eller ej, er det karakteristisk, at forureneren bliver tildelt en ret til at forurene op til det fastsatte niveau under direkte regulering. Dette sker uden, at forureneren skal betale compensation for de skadevirkninger, der er knyttet til den tilladte forurening. Forurening op til den fastsatte grænse er gratis for forureneren.

Miljøregulering ved hjælp af afgifter eller omsættelige forureningsrettigheder, hvor kvoterne fordeles via en auktion, bygger på en anden fortolkning af princippet om at forureneren skal betale. Ved disse reguleringsformer kommer forureneren til at betale for hele forureningsomfanget, hvilket forekommer at være en mere naturlig fortolkning af princippet. At man eventuelt ud fra andre hensyn, f.eks. erhvervenes konkurrenceevne, kan ønske at afvige fra princippet, er en anden sag.

Bag en konkret udformning og praksis for et miljøreguleringssystem ligger implicit en fordeling af rettigheder til at forurene. Når miljøkravene eller reguleringssystemet ønskes ændret, vil dette medføre en ændring i fordelingen af rettigheder til at forurene. Dette vil naturligvis ofte føre til betydelig modstand fra de personer og virksomheder, som på denne måde får deres rettigheder re-

duceret. Dette er en del af forklaringen på modstanden mod brug af økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken.

6. Konklusion

Ændringer i miljøtilstanden er i omfattende grad bestemt af den økonomiske aktivitet og det økonomiske systems funktionsmåde. Det er derfor væsentligt, at det økonomiske system indrettes på en sådan måde, at miljøkonsekvenser er synliggjorte og derfor kommer til at indgå i beslutningsgrundlaget for de mange decentrale beslutninger, der tages i en økonomi som den danske. Kendetegnende for en række miljø- og ressourceproblemer er netop, at ikke alle konsekvenser af beslutningen indgår i beslutningstagernes overvejelser.

Litteratur

- (1). Peder Andersen: *Fiskeriøkonomi*, Sydjysk Universitetscenter. 1979.
- (2). R. Coase: The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960.
- (3). Miljøministeriet: *Miljø og Økonomi*. 1990.
- (4). Jørgen Birk Mortensen og Peder Andersen: »Økonomisk regulering – betydningen af ufuldkommen og asymmetrisk information«. I *Regulering og styring II*. Redigeret af Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen. Gad. 1990.