

Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader

Kommerskollegium rapport 1998:2
Konkurrensverkets rapportserie 1998:1
NUTEK, Info. 025-1998, april 1998

Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK

Maj 1998

Utreddare: Michael Brchers (projektledare), NUTEK, Marianne Jönsson,
Kommerskollegium, Jonas Hammarlund, NUTEK, Claes Svensson,
Konkurrensverket och Edda Eiriksdottir, NUTEK

ISSN 1401-8438

AWJ Kunskapsföretaget AB, Nyköping 1998

Förord

Kommerskollegium, Konkurrensverket och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har genomfört två gemensamma studier på samma grundtema – spelreglernas betydelse för marknadens effektivitet och dynamik.

Det första projektet handlade om spelreglerna i bygg- och bostadssektorerna, och redovisades år 1996 i rapporten Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens.

I det projekt som redovisas här har de tre myndigheterna studerat och analyserat hur olika styrmedel på miljöområdet påverkar förutsättningarna att skapa effektiva och dynamiska marknader. Utgångspunkten har varit att effektiva styrmedel på miljöområdet, väl fungerande handel över gränserna och en sund konkurrens mellan företagen är tre centrala inslag i en effektiv marknadsekonomi. Syftet är att söka klargöra hur olika typer av miljöregler kan utformas för att fungera som effektiva spelregler på marknaderna, samtidigt som de bidrar till att nå miljömålen på ett effektivt sätt.

Analysen mynnar ut i ett antal slutsatser och förslag som bör beaktas när nya miljöpolitiska styrmedel utformas och när de nuvarande omprövas.

Arbetet har genomförts av en projektgrupp. Den har bestått av Michael Borchers, NUTEK (projektledare), Jonas Hammarlund, NUTEK, Marianne Jönsson, Kommerskollegium och Claes Svensson, Konkurrensverket. Edda Eiriksdottir, NUTEK, har också deltagit i arbetet. Projektets referensgrupp har bestått av Lennart Göranson, Konkurrensverket, Hans-Olof Hagén, NUTEK, Christina Nordin, Kommerskollegium, Göran Uebel, NUTEK och Charlotte Zackari, Närings- och handelsdepartementet.

Stockholm i april 1998

Peter Kleen
Generaldirektör
Kommerskollegium

Jörgen Holgersson
Generaldirektör
Konkurrensverket

Birgit Erngren
Generaldirektör
NUTEK

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredningens utgångspunkter, syfte och referensram	11
1.1 "Miljöregler"	11
1.2 Avgränsningar	12
1.3 Marknadsekonomin	13
2 Miljö, handel och konkurrens – teori och politik	21
2.1 Handelsteori och -politik	21
2.2 Konkurrenspolitiken	26
2.3 Miljöpolitikens mål och medel	30
2.4 Miljö, handel och konkurrens – samverkan eller konflikt?	34
3 Risk för konflikter – exempel	43
3.1 Administrativa styrmedel – lagar	43
3.2 Ekonomiska styrmedel	54
3.3 Miljökrav vid offentlig upphandling	59
3.4 Information till konsumenterna	62
3.5 Frivilliga åtaganden	65
3.6 Tekniska föreskrifter och svenska särlösningar.....	70
3.7 Producentansvar	74
4 Vilka är problemen – och vägarna runt dem?	79
4.1 Är miljöreglerna något problem?	79
4.2 Styrmedel.....	83
4.3 Producentansvar – och andra sätt att åstadkomma "kretsloppsmarknader"	101
4.4 Hantering av svenska miljöregler i EU.....	117
5 Slutsatser och förslag	125

Sammanfattning

Handel och konkurrens – centrala inslag i en effektiv marknadsekonomi

Marknadernas funktion har en avgörande betydelse för de långsiktiga möjligheterna att nå en ekonomisk hållbar utveckling med tillväxt, ökad välfärd och hög sysselsättning. Att främja effektiva och dynamiska marknader är därför en viktig del av den ekonomiska politiken. I det ingår att skapa goda förutsättningar för handel över gränserna och konkurrens mellan företagen.

Marknadsekonomi behöver sunda spelregler

För att marknaderna ska vara effektiva krävs bestämda, tydliga och stabila regler som styr de olika aktörerna och begränsar deras handlingsfrihet. En viktig uppgift för staten är därför att skapa och bevara sådana sunda spelregler. Men samhällets spelregler kan också skapas på andra sätt än genom statliga beslut. Det finns exempel på många informella spelregler som kan ha stor betydelse för olika aktörer. Företag kan till exempel minska hotet om konkurrens genom att skapa egna regler som begränsar konkurrensen. En uppgift för staten är därför också att bevaka de informella spelreglerna och vid behov ersätta dem med tydliga formella regler som gör att ekonomin fungerar bättre.

Risk för konflikter

För att nå olika mål och utveckla samhället i en önskvärd riktning fattas hela tiden politiska beslut om nya regler eller andra åtgärder som påverkar aktörerna på olika marknader. I ett modernt samhälle skapas på så sätt en mängd nya spelregler. Men även om en regel är väl utformad för sitt speciella syfte – t ex att nå ett miljömål – kan den indirekt fungera som en ineffektiv spelregel på ett annat område. För varje ny spelregel ökar risken för konflikt med andra regler eller mål. Strävan bör därför vara att utforma spelregler som bidrar till att marknaderna fungerar bättre – eller i vart fall inte sämre. Den ständiga utmaningen är att försöka ersätta ineffektiva spelregler med effektiva.

Den här studien är avgränsad till de konflikter som finns eller kan uppstå mellan olika miljöregler å ena sidan och strävan efter en effektiv konkurrens och handel å den andra. Där reglerna är eller kan vara ett hinder för handeln

över gränserna och konkurrensen mellan företagen diskuterar vi hur de kan ändras för att minska eller ta bort konflikterna. Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte alltid går att lösa den här sortens konflikter genom bättre spelregler. ”Genuina” målkonflikter kan bara hanteras med politiska avvägningar.

För att miljöpolitiken ska vara framgångsrik är det mycket viktigt att lyfta fram och klargöra de målkonflikter som finns eller kan uppstå när man utformar olika styrmedel. Nyttan av de förväntade miljöeffekterna måste vägas mot kostnaderna som kan uppstå på andra områden. Regler som skapar handelshinder eller skadar konkurrensen kan t ex innebära välfärdsförluster för samhället. Om den typen av målkonflikter kommer som överraskningar kan det göra miljöpolitiken ineffektiv och instabil. Det främjar varken miljön eller marknadernas effektivitet.

Slutsatser och förslag

Vi har inte funnit något som tyder på att miljöreglerna hittills har haft några avgörande negativa effekter på marknadernas effektivitet. Men det betyder inte att de inte har skapat några problem alls. Det finns flera exempel på miljöregler som har snedvridit konkurrensen på de inhemska och internationella marknaderna, eller riskerar att göra det. Det gäller inte minst regler som hindrar eller försvårar för nya företag att etablera sig på marknaden, eller gör det svårt för mindre företag att konkurrera med stora. Att marknader är ”utmaningsbara” är av central betydelse för dynamiken och effektiviteten på en marknad. På enskilda marknader kan den här sortens problem vara eller bli relativt stora. Det gäller särskilt försöken att med ”otraditionella” styrmedel försöka åstadkomma s k kretslopp för vissa material. De innebär ofta direkta ingrepp på marknaderna, som riskerar att hämma en sund konkurrens.

Med utgångspunkt i ett antal exempel på olika typer av miljöpolitiska styrmedel har vi analyserat de faktiska eller tänkbara konflikterna mellan miljöregler och handel och konkurrens. Analysen mynnar ut i bl a följande förslag.

Utnyttja ekonomiska styrmedel i större omfattning. Rätt utformade kan de ekonomiska styrmedlen bidra till en effektiv miljöpolitik, som inte snedvrider konkurrensen. En skatt eller avgift på t ex utsläpp av skadliga ämnen tvingar marknadens aktörer att beakta miljökostnaderna vid sina beslut om att producera eller konsumera olika varor och tjänster. Om någon form av reglering används för att nå motsvarande mål finns risken att konkurrensen snedvrids eller att det skapas skadliga handelshinder.

Lös frågan om tillsyn. När lagar eller andra administrativa styrmedel används är det viktigt att de tillämpas på ett konkurrensneutralt sätt. De tecken som finns på brister i tillsynen på miljöområdet kan minska miljöpolitikens effektivitet och samtidigt skada konkurrensen. Därför är det viktigt att lösa problemen med tillsynen. En möjlighet är att öka resurserna för tillsyn, en annan att prioritera insatserna annorlunda. Ett ökat inslag av sk egenkontroll kan under vissa förutsättningar bidra till en bättre tillsyn.

Utveckla miljömärkningen och annan information till konsumenterna. Väl fungerande marknader förutsätter att konsumenterna har tillgång till korrekt och tydlig information vid sina beslut. Bättre information kan alltså bidra till mer effektiva marknader. Det gäller bl a information om hur olika varor och tjänster påverkar miljön, t ex olika former av miljömärkning. De nuvarande systemen för miljömärkning behöver dock utvecklas för att kunna fungera som effektiva alternativ till traditionella miljöpolitiska styrmedel. Kriterierna som används vid märkningen måste t ex vara konkurrensneutrala och kopplas starkare till miljömålen.

Använd subventioner med eftertanke. Riktade subventioner riskerar alltid att snedvrider konkurrensen och hindra den fria handeln. Det gäller t ex att undvika att kommunerna använder olika typer av statliga bidrag till att starta verksamheter som konkurrerar på marknader som håller på att utvecklas.

Betrakta åtgärderna på kretsloppsområdet som experiment. De medel som hittills har använts för att öka återvinning och återanvändning har skapat olika typer av konkurrensproblem, och riskerar i vissa fall att motverka sitt syfte. Om liknande styrmedel införs på bred front kan det skapa stora problem och ineffektiva marknader. Istället bör olika åtgärder prövas i begränsad omfattning och utvärderas ordentligt. Det kan ge ett bra underlag för att bedöma och anpassa insatserna till de förutsättningar som gäller för olika material och produkter. Strävan bör vara att undvika regleringar. Ett effektivare sätt kan i många fall vara att så långt möjligt förbättra och utnyttja förutsättningarna för att skapa fungerande marknader.

Utnyttja EU som en resurs i miljöarbetet. Nationella särregler på t ex miljöområdet kan strida mot EU:s mål att åstadkomma en fungerande inre marknad, med bl a fri rörlighet för varor. EG-reglerna har i flera fall satt stopp för svenska förslag till nya miljöregler. Det är ineffektivt. Förslagen bör därför anpassas till EG:s regler redan på utredningsstadiet. Om Sverige vill driva på miljöarbetet inom EU genom att gå före med strängare regler behövs en tydlig och genomtänkt strategi. En viktig del i den bör vara att noga bedöma var möjligheterna är störst att påverka utvecklingen inom EU, en annan att väga de positiva miljöeffekterna mot kostnaderna.

1. Utgångspunkter, syfte och referensram

Utredningens utgångspunkt är att handel över gränserna och konkurrens mellan företag är två centrala förutsättningar för effektiva marknader och en dynamisk marknadsekonomi. Skälet är att marknadernas funktion har en avgörande betydelse för de långsiktiga möjligheterna att nå en ekonomisk hållbar utveckling med tillväxt, ökad välfärd och hög sysselsättning. Att skapa och bevara förutsättningarna för effektiva och dynamiska marknader är därför ett viktigt mål för den ekonomiska politiken. Men också de åtgärder som vidtas för att nå andra politiska mål kan ha stor betydelse för marknadernas funktion. Det gäller bl a de miljöpolitiska reglerna.

Syftet med utredningen är att undersöka hur olika miljöpolitiska regler som finns eller planeras i Sverige påverkar förutsättningarna för konkurrens och handel. Där reglerna är eller kan vara ett hinder ska vi peka på hur de kan förändras.

Perspektivet är övergripande. Tanken är att belysa hur marknadsekonomins funktion kan påverkas av olika sorters spelregler. Resonemangen är därför ofta förenklade och generaliserade. För att beskriva spelreglernas betydelse för enskilda företag i specifika situationer och hur det i sin tur konkret påverkar marknaderna krävs en betydligt djupare analys än den som ryms inom ramen för den här utredningen.

1.1 ”Miljöregler”

Vi använder begreppet ”miljöregler” med en mycket vid definition. Till reglerna räknar vi i första hand de formella statliga styrmedlen, d v s lagar, miljöavgifter, skatter och subventioner. Också tillämpningen av de formella reglerna måste räknas in bland spelreglerna.

Men också olika informella åtgärder kan fungera som spelregler och ha stor betydelse för marknadernas funktion. Det kan t ex gälla mer eller mindre frivilliga åtaganden, förhandlingar, överenskommelser, informationsinsatser etc, som påverkar marknadens aktörer på olika sätt. Numera betonas t ex ofta att konsumenternas allt starkare miljökrav kan vara en väl så stark drivkraft som formella statliga styrmedel. De producenter som inte tar hänsyn till konsumenternas önskemål får svårt att klara sig på marknaden. Till konsumenterna räknar vi då inte bara de enskilda hushållen. Såväl staten och kommunerna som företagen börjar ställa miljökrav på sina leverantörer.

1.2 Avgränsningar

Utredningens grundläggande fråga är hur olika miljöregler påverkar förutsättningarna för att skapa effektiva och dynamiska marknader. Syftet är alltså inte att forma spelregler som är särskilt gynnsamma för enskilda aktörer, t ex genom att öka konkurrenskraften hos befintliga svenska företag. Deras framgångar ska avgöras av hur väl de förmår anpassa sig till olika spelregler och hur skickliga de är i förhållande till konkurrenterna. I de fall där de nuvarande spelreglerna kan antas hämma handeln och konkurrensen kan ändrade regler innebära hårdare konkurrens – d v s ”sämre” förutsättningar – för de befintliga företagen. Ett kännetecken för dynamiska marknader är att aktörerna hela tiden anpassar sig till nya förutsättningar. Strukturen ändras genom att nya företag startas och gamla läggs ned. Därför är det viktigt att uppmärksamma hur spelreglerna påverkar förutsättningarna för att etablera nya företag, och för de mindre företagen att konkurrera på marknaden.

Utgångspunkten är inte att det finns eller måste finnas allvarliga konflikter mellan miljöpolitiken och näringslivets utveckling. Men man ska inte glömma bort att själva syftet med miljöregler är att hindra verksamheter som är skadliga för miljön. Företag som bedriver sådan verksamhet kan därför drabbas hårt av effektiva miljöregler.

Ambitionen är inte att gå igenom och analysera alla regler och åtgärder som finns på miljöområdet. Tanken är i stället att redovisa ett antal olika exempel som illustrerar reglernas effekter på handeln över gränserna och konkurrensen. Med utgångspunkt i exemplen diskuterar vi tänkbara förändringar som skulle kunna genomföras för att minska de negativa effekterna i Sverige.

Att den här studien är avgränsad till reglernas effekter för handel och konkurrens betyder inte att det är de enda – eller ens viktigaste – aspekterna på reglerna. Den övergripande ambitionen när ett styrmedel ska utformas bör självklart vara att det är samhällsekonomiskt effektivt. Det betyder att samhällets nytta (t ex mindre skador på miljön) måste vara större än kostnaderna. Men i praktiken är det sällan möjligt att bedöma och värdera den samhällsekonomiska nyttan av ett styrmedel eller åtgärd. I stället utgår man från ett politiskt mål (t ex att halvera utsläppen av ett visst ämne) och försöker genomföra det med kostnadseffektiva medel, d v s så små kostnader som möjligt. Om man t ex förbjuder användningen av ett visst ämne så är samhällets intäkt att riskerna med och skadorna av ämnet minskar. Till följd av förbudet tvingas användarna ersätta ämnet med ett annat (dyrare). Den direkta kostnaden för samhället motsvaras i så fall av mellanskillnaden. Till det kommer olika slag av indirekta kostnader, t ex för att administrera förbudet, kontrollera att det efterlevs samt resurser som går åt för att kringgå förbudet (fusk, förhandlingar, dispenser). Till kostnaderna kan också höra sämre fungerande marknader – negativa effekter på konkurrensen och handeln över gränserna – även om den sortens kostnader inte syns tydligt.

Här kommer vi inte att diskutera eller ifrågasätta om de miljöpolitiska målen är samhällsekonomiskt effektiva eller om styrmedlen är kostnadseffektiva. Vi utgår från att miljömålen är givna och avgränsar analysen till medlens effekter på handel och konkurrens.

1.3 Marknadsekonomin

Marknadsekonomin funktion är en central utgångspunkt för utredningen. Ju bättre den fungerar, desto större är förutsättningarna att öka tillväxten, väståndet och sysselsättningen.

Det finns en rad faktorer som stör ekonomins funktion och hämmar dess effektivitet. Det gäller inte minst olika slag av politiska åtgärder. Men det finns också sådana politiska ingrepp som undanröjer störningarna och förbättrar ekonomins funktion. Därför är det viktigt att olika politiska åtgärder utformas på ett sätt som kan bidra till en effektiv ekonomi, utan att samtidigt skapa nya störningar.

Teorin

Låt oss kort och förenklat måla bilden av den perfekt fungerande marknads-ekonomi. Kärnan i teorin är att aktörerna – d v s konsumenterna, företagen, de anställda och kapitalägarna – utan att tänka på det kommer att fatta de beslut som leder till den högsta möjliga samhällsekonomiska nyttan. Drivkraften är deras ständiga strävan efter att maximera sin vinst eller nytta. I en sådan situation tvingas företagen att producera de varor som alla olika konsumenter vill ha och kan betala för. Konsumenterna har fullständig information om varornas egenskaper och priser. Om ett företag försöker ta ut ett högre pris för en viss vara eller tjänst så slås det ut genom att konsumenterna vänder sig till andra företag. I en fullständig konkurrens ekonomi sägs därför ibland att "konsumenten är kung". Konkurrensen gör att företagen dessutom måste försöka förbättra sin teknik och producera så billigt som möjligt. Kapital och arbetskraft styrs hela tiden till sektorer där de är mest produktiva. Det finns alltså ett starkt omvandlingstryck i ekonomin, d v s aktörerna tvingas hela tiden att anpassa och organisera om sig efter förändrade förutsättningar.

Så ser den idealiska marknads-ekonomi ut. Företagen är effektiva. De producerar och säljer bara de varor och tjänster som konsumenterna vill ha, och utvecklar hela tiden nya, bättre produkter och produktionsmetoder. Konsumenterna betalar lägsta möjliga priser. Genom marknadens mekanismer skapas en balans mellan de olika producenternas utbud och varje enskild konsu-

ments efterfrågan. Det gäller såväl vad och hur mycket som ska produceras som de olika varornas och tjänsternas kvalitet och priser.

Så långt den teoretiska modellen. För att nå dit i verkligheten krävs att en mängd förutsättningar är uppfyllda. Det måste finnas ett så stort antal företag som konkurrerar med varandra att inget av dem ensamt kan påverka prisbildningen. Det råder fritt in- och utträde på alla marknader för kapital, arbetskraft och produkter. Köpare och säljare är fria att utan begränsningar sluta avtal om priser för byten på marknaderna. Alla konsumenter och producenter har fullständig information om priserna samt om sina preferenser och kostnader.

I själva verket finns så många och svåra hinder på vägen mot den ideala situationen att den sällan eller aldrig uppstår.

Praktiken

I verkligheten ser ekonomin i ett samhälle alltså aldrig ut som i den ideala modellen. Den perfekta marknadsekonomin är en abstraktion. Det finns en rad orsaker till att den fria marknaden inte fungerar enligt teorin.

Kravet på fullständig information är sällan uppfyllt. För det mesta är det t ex praktiskt omöjligt för en konsument att skaffa sig kunskap om egenskaper, kvalitet och pris på en vara som tillverkas av ett stort antal producenter. I vart fall så skulle det vara orimligt dyrt och ta lång tid att göra det.

Ett liknande problem är de s k transaktionskostnaderna. De är kostnaderna för att söka upp köpare eller säljare, för att skaffa information om priser, villkor och kvalitet, för att förhandla och att upprätta kontrakt. Tillgången till och utformningen av information om olika varors miljöpåverkan kan t ex ha stor betydelse för konsumenternas val. I transaktionskostnaderna ingår också kostnaderna för att övervaka att de levererade varorna håller överenskommen kvalitet och att kontraktet i övrigt efterlevs. Företagets totala kostnader för en vara eller tjänst är summan av produktions- och transaktionskostnaderna. Konsumentens kostnad är på motsvarande sätt summan av priset och transaktionskostnaderna för att skaffa varan eller tjänsten. Transaktionskostnaderna gör att det inte alltid lönar sig för konsumenterna att söka efter de lägsta priserna. Om transaktionskostnaderna är höga så kan konkurrensen mellan producenterna sättas helt ur spel. I en sådan situation saknas en av marknadsekonomin grundbultar.

Ett annat skäl till att konkurrensen kan vara begränsad är att det bara finns ett fåtal producenter. När det bara finns en enda producent på en marknad råder monopol. Sådana kan uppstå av flera skäl.

Ett extremt fall är medvetna sabotage mot konkurrensen. Det kan t ex handla om producenter som träffar någon form av överenskommelse om att dela upp marknaden mellan sig, så att var och en i praktiken får monopol på en del av marknaden.

En mer "naturlig" orsak till att konkurrensen är begränsad är att det förekommer sk stordriftsfördelar i produktionen eller distributionen. Om de fasta kostnaderna är stora så sjunker genomsnittskostnaden per enhet kraftigt när volymen ökar. På en liten marknad kan det då vara omöjligt för en ny producent att tillverka varan till samma kostnad som en etablerad producent.¹ Det behöver dock inte betyda att konkurrensen är satt ur spel, särskilt inte på lite längre sikt. Ny teknik och nya produktions- eller distributionsmetoder kan ändra förutsättningarna radikalt, så att stordriftsfördelarna minskar eller försvinner. En ny tillverkare med en relativt liten produktionsanläggning kan t ex ha lättare att anpassa produkterna till kundernas önskemål, bl a om tillverkningens eller varornas miljöpåverkan. Det kan vara ett viktigare konkurrensmedel än låga styckkostnader.

Inträdes- och etableringshinder på en marknad kan också skapas genom mer eller mindre medvetna åtgärder. Ett eller några få dominerande företag kan

¹ I vissa situationer av det slaget kan det vara olämpligt med fri konkurrens, också enligt teorin. Det gäller sk naturliga monopol. Karakteristiskt för dem är att de fasta kostnaderna är höga samtidigt som de rörliga kostnaderna är mycket låga eller saknas helt. Klassiska exempel är olika typer av infrastruktur, t ex järnvägar och el- och telenät. Även om det gick att åstadkomma konkurrens på de områdena så skulle det leda till att investeringarna inte utnyttjades effektivt och leda till samhällsekonomiska förluster. För att undvika monopolprissättning på sådana tjänster krävs särskilda regler om prissättning, tillträde etc. En annan möjlighet är att staten äger den sortens infrastruktur.

Att en infrastruktur kan vara ett naturligt monopol innebär inte att det finns några principiella hinder mot konkurrens mellan dem som utnyttjar infrastrukturen. I Sverige har t ex Telia AB monopol på det fasta telefonnätet, men det får utnyttjas av andra teleoperatörer också. Telielagen reglerar villkoren för det, och Post- och telestyrelsen är tillsynsmyndighet.

I ett dynamiskt perspektiv är det dock inte självklart att det är samhällsekonomiskt effektivt att acceptera naturliga monopol och skydda dem med särskilda regler. Risken finns att det minskar ansträngningarna för att effektivisera verksamheten och utveckla tekniken.

t ex försöka utnyttja sin makt att begränsa eller hindra inträdet. Genom underprissättning kan ett dominerande företag med tillräckliga finansiella resurser sänka priset inom det område där det känner sig hotat av nya konkurrenter. I vissa fall kan det räcka med att företaget hotar med prisrig om nya företag försöker etablera sig. Ett annat sätt är att försöka påverka olika regleringar så att de stänger ute potentiella konkurrenter. Auktorisation och självkontroll inom en branschorganisation kan ha samma effekt. Det kan också finnas starka vertikala ägarband som försvårar för nya företag att komma in på en marknad. Ett exempel är att en leverantör av råvaror bara säljer till en tillverkare som ingår i samma koncern.

Särskilt i små länder kan en marknad vara för liten för att motivera mer än någon enstaka producent. Men konkurrenstrycket kan ändå vara starkt, tack vare att det finns producenter i andra länder som kan exportera sina produkter. Därför kan handelshinder, t ex tekniska krav på produkterna eller olika system för certifiering och provning av produkter, fungera som allvarliga konkurrenshinder.

En viktig orsak till att fria marknader inte alltid är samhällsekonomiskt effektiva är att det förekommer s k externa effekter. Externa effekter är sådana kostnader (negativa externa effekter) och intäkter (positiva externa effekter) som uppstår till följd av indirekta verkningar av en aktivitet som någon utövar, men som inte fångas upp i de marknadspriser som utövaren möter. Miljöskador som uppstår vid tillverkningen av en vara är en typisk negativ extern effekt. Skadan innebär en kostnad för samhället, men den avspeglas inte i tillverkarens produktionskostnader eller i det pris som konsumenten betalar för varan. En orsak till att sådana effekter kan uppstå är att det finns varor eller tjänster (t ex miljö kvalitet) som inte prissätts på någon marknad. Men även om miljön inte har något pris så har den ett värde för samhället. Marknader som inte tar hänsyn till det är inte samhällsekonomiskt effektiva. Ett sätt för staten att rätta till det är att "internalisera" miljökostnaderna genom att införa en miljöavgift på t ex utsläpp av skadliga ämnen. Genom avgiften sätts ett pris på miljön, som direkt avspeglas som en kostnad i förorenarens kalkyler. Ett stort problem i det sammanhanget är att det är svårt att värdera miljöskadorna, d v s att sätta det rätta priset.

Ett liknande fenomen som marknaden har svårt att hantera är s k kollektiva nyttigheter. Det är sådana nyttigheter som kan utnyttjas av flera konsumenter samtidigt, och där någons konsumtion inte minskar någon annans möjlighet att konsumera. "God miljö" är en form av kollektiv nyttighet. Den som nju-ter av att andas ren luft eller uppskattar en artrik flora hindrar inte andra från att göra detsamma. På en fri marknad finns det inga mekanismer som kan hantera kollektiva nyttigheter på ett effektivt sätt.

Den sortens faktorer som vi har nämnt här gör att det knappast kan finnas några effektiva marknader i den renodlade form som beskrivs i teorin. Men även om en marknad med ”perfekt konkurrens” är utopisk så kan en ”väl fungerande konkurrens” vara ett viktigt mål för samhället. Hur långt man når i den strävan beror på hur väl samhället lyckas med två uppgifter. Den ena är att hindra olika aktörer från att sabotera marknadens funktion, den andra att motverka oönskade effekter i de fall där marknaden i sig inte fungerar bra. Utmaningen är att skapa sunda spelregler, d v s sådana som bidrar till att förbättra marknadsekonomin funktion.

Spelregler

Det finns inget likhetstecken mellan ”fria” och effektiva marknader. En effektiv marknadsekonomi förutsätter i själva verket att det finns stränga och tydliga regler som styr de olika aktörerna och begränsar deras handlingsfrihet. Olika börser framhålls ofta som exempel på perfekta eller näst intill perfekta marknader. Aktörerna har t ex tillgång till perfekt information. Men en förutsättning för verksamheten är att den är starkt reglerad. Det finns regler som bestämmer när börserna är öppna, vilka produkter eller tjänster som får handlas, köparnas och säljarnas ansvar och åtaganden, hur tvister ska lösas etc. Även den mest fullkomliga marknad behöver spelregler för att fungera effektivt.

En grundläggande uppgift för staten i en marknadsekonomi är därför att skapa eller bevara sunda spelregler. Spelreglerna är av två slag. Vissa regler syftar direkt till att förbättra marknadernas funktion. En del av reglerna utgörs av generella lagar, t ex konkurrenslagen och konsumentköplagen. På många marknader finns det dessutom speciella regler för t ex prissättning och etablering.

I det sammanhanget är det viktigt att peka på att samhällets spelregler kan skapas på andra sätt än genom statliga beslut. I själva verket finns det många s k informella spelregler som kan ha en mycket stor betydelse för olika aktörers beslut och beteenden. Företag kan t ex minska hotet om konkurrens genom att försöka skapa egna regler som begränsar tillträdet till sin marknad, eller komma överens med andra företag om att undvika att konkurrera. Den sortens spelregler kan skada ekonomin funktion. Men de kan vara svåra att upptäcka. En uppgift för staten är därför att bevaka de informella spelreglerna och vid behov ersätta dem med tydliga formella regler som bidrar till att ekonomin fungerar bättre.

En annan typ av spelregler syftar till att genomföra olika politiska beslut för att utveckla samhället i önskvärd riktning. I ett modernt samhälle skapas det mängder av nya spelregler, inte minst genom olika politiska beslut som syf-

tar till att uppnå skilda mål. Även om en regel är väl utformad för sitt speciella syfte så kan den indirekt komma att fungera som en ineffektiv spelregel på andra områden. För varje ny spelregel ökar risken för konflikter med andra spelregler och mål. Att försöka minska sådana konflikter blir därför allt viktigare när spelreglerna utformas. Strävan bör vara att inte utforma spelregler så att de i sig själva leder till att marknaderna fungerar sämre. Och den ständiga utmaningen är att försöka ersätta ineffektiva spelregler med effektiva.

Det finns ett antal generella krav på effektiva spelregler. Självklart måste de leda rätt, d v s påverka aktörerna på ett sådant sätt att syftet med regeln uppnås. Spelreglerna måste vara accepterade, d v s framstå som rimliga och logiska. Annars finns risken att aktörerna inte bryr sig om att följa de formella spelreglerna utan skapar informella regler i stället. Reglerna måste vara tydliga, så att de inte misstolkas eller tillämpas olika för olika aktörer. Kostnaderna för att administrera en regel eller för tillsyn får inte vara så höga att de äter upp hela nyttan med den. Slutligen måste reglerna vara stabila och förutsägbara, så att aktörerna kan planera långsiktigt. Men samtidigt måste spelreglerna vara så flexibla att de kan anpassas till nya förutsättningar. Avvägningen mellan stabilitet och flexibilitet kan vara svår. Ett sätt är att söka hålla fast vid huvudriktningen men anpassa detaljerna successivt.

Man kan säga att spelreglerna har tre uppgifter när det gäller att förbättra marknadsekonomin funktion. Den första är att minska transaktionskostnaderna i ekonomin. Vi har redan nämnt att höga transaktionskostnader motverkar en väl fungerande konkurrens. De kan minskas med tydliga regler som alla måste tillämpa vid byten av varor och tjänster. Det kan t ex vara krav på gemensamma längd- och volymmått, hur varan eller förpackningen ska märkas – t ex med information om miljöpåverkan – eller gemensamma standarder för kvaliteten.

En annan uppgift är att hindra olika typer av medvetna försök att begränsa konkurrensen. Det är spelreglernas traditionella uppgift. Redan när Adam Smith formulerade den ursprungliga teorin för marknadsekonomin för mer än 200 år sedan pekade han på statens uppgift att skapa spelregler för att försvara konkurrensen. Exempel på sådana är konkurrenslagstiftningen och åtgärder för att ta bort handelshinder.

Spelreglernas tredje uppgift är att hantera negativa externa effekter (t ex skador på miljön). Miljöpolitikens regler är ett exempel.

I kapitel 2 ska vi gå in närmare på utgångspunkterna för politiska åtgärder på konkurrens-, handels- och miljöområdena. Dessutom diskuterar vi förutsätt-

18

ningarna för att förena de olika målen och undvika konflikter mellan spelreglerna.

2. Miljö, handel och konkurrens – teori och politik

2.1 Handelsteori och -politik

Vi har redan pekat på att konkurrens från andra länder kan ha en avgörande betydelse för marknadernas effektivitet. Det gäller särskilt i små länder, där enstaka stora företag annars kan skaffa sig en dominerande ställning som hindrar den inhemska konkurrensen. Att främja handeln över gränserna kan därför vara ett viktigt medel för att öka dynamiken och effektiviteten på de svenska marknaderna.

Motiv för handel

Handelsteorin förklarar varför handel uppstår och leder till ökad materiell välfärd för alla parter. Kärnan i argumentet för en liberaliserad handel är att ökad handel leder till ökad välfärd. Därför ska den begränsas så lite som möjligt.

Ett viktigt begrepp i sammanhanget är s k komparativa fördelar, som först utvecklades av den engelske ekonomen Ricardo i början av 1800-talet. Han visade att även länder som inte har någon absolut fördel i någon typ av produktion kommer att tjäna på att handla. Varje land förutsätts ha komparativa fördelar i någon typ av produktion, vilket medför att alla länder kommer att tjäna på att börja handla.

Ricardo antog att de komparativa fördelarna orsakades av att länderna använder olika produktionsteknik. Enligt den s k Heckscher-Ohlin-modellen, som fortfarande är den grundläggande handelsteorin, är det i stället samspelet mellan olika typer av produktionsfaktorer – arbetskraft, kapital och naturresurser i dess bredaste bemärkelse – som bestämmer de komparativa fördelarna. Länder med gott om arbetskraft antas specialisera sig på arbetskraftsintensiv produktion, till exempel textilier, medan länder där man har mer mark i förhållande till arbetskraften får komparativa fördelar i markintensiv produktion, till exempel biffdjur.

Handelsteorierna förklarar de ekonomiska motiven och effekterna av handel. Vid sidan av dem brukar det föras fram en del andra argument för en fri handel. Handeln kan vara ett effektivt medel för att öka den ekonomiska välfärden i fattiga länder och främja kunskapsöverföringen till dem. En väl fungerande världshandel kan också förbättra möjligheterna till internationell fred

och säkerhet samt minska risken för konflikter mellan nationer. De kontakter som skapas genom handel kan bidra till kulturell utveckling.

Hinder för handel

De teoretiska handelsmodellerna bygger på en rad antaganden, som sällan eller aldrig är uppfyllda i praktiken. Det gäller t ex att det ska råda perfekt konkurrens, att varor och produktionsresurser är korrekt prissatta och att produktionsresurser inte kan flytta mellan länder. Dessutom bortser teorierna från olika praktiska hinder, t ex transportkostnader och kulturella skillnader. Därför blir handeln i praktiken inte lika omfattande som den borde vara enligt teorin.

Utöver de teoretiska och praktiska hindren mot handel finns en rad politiska åtgärder som begränsar handeln. I första hand är det mot dem som ansträngningarna riktas för att liberalisera handeln. Grundsynen på handel är att öppna och klara spelregler är bäst för alla i det längre perspektivet.

Handelshinder brukar delas in i tullar och icke-tariffära handelshinder.

Tullar är statliga avgifter som tas ut på importerade – och i sällsynta fall exporterade – varor. Medan tullarna för industrivaror och mellan industriländer under efterkrigstiden har minskats stadigt eller tagits bort helt är tullarna fortfarande relativt höga för jordbruks- och livsmedelsprodukter och i utvecklingsländer.

Icke-tariffära handelshinder kan vara av många slag. En form är kvoter och andra direkta importregleringar. Det kan också vara åtgärder som inte är några uttalade gränshinder men som får sådana indirekta effekter genom att de begränsar försäljningen av utländska varor eller tjänster. Det kan t ex gälla olika nationella krav på produkters utformning, egenskaper, märkning etc. Ofta är syftet att skydda konsumenterna, förbättra arbetsmiljön eller minska de negativa miljöeffekterna.

Andra typer av icke-tariffära handelshinder som är vanliga på miljöområdet är diskriminerande offentlig upphandling och subventioner i olika former.

Internationella handelspolitiska regler

För att skapa sunda spelregler och vidta andra åtgärder för att förbättra förutsättningarna för handel krävs internationella överenskommelser.

Världshandelsorganisationen (WTO) administrerar de olika regelkomplex för varor, tjänster och immaterialrätt, som tillsammans utgör det multilaterala handelssystemet. Systemet sätter gränser för den nationella handlingsfriheten bland de drygt 130 medlemsländerna. WTO är också ett forum för det multilaterala handelspolitiska samarbetet och arbetet för fortsatta handelsliberaliseringar.

På varuhandelns område är det allmänna tull- och handelsavtalet GATT kärnan i regelsystemet. Två grundläggande principer handlar om icke-diskriminering, dels mellan medlemsländerna (s k mest gynnad nationsbehandling), dels mellan inhemsk och utländsk produktion (nationell behandling). Ett WTO-land får t ex inte ta ut högre miljöavgifter på importerade produkter än på inhemskt tillverkade.

Ett antal avtal förtydligar och kompletterar GATT på olika sakområden. De viktigaste i miljösammanhang är de som behandlar subventioner, jordbruk, tekniska handelshinder samt sanitära och växtsanitära åtgärder. I avtalet om tekniska handelshinder stadgas bl a att tekniska föreskrifter och standarder inte får skapa onödiga handelshinder. Sådana föreskrifter ska så långt möjligt följa internationella standarder. Avvikelse kan vara tillåtna med hänsyn till bl a hälsa, säkerhet och miljö.

I WTO finns ett väl utvecklat system för att lösa tvister som uppstår om något medlemsland vidtar åtgärder som strider mot ingångna avtal. Flera tvister har gällt åtgärder som motiverats av miljöskäl.

Den svenska handelspolitiken

En positiv inställning till frihandel är sedan lång tid tillbaka grundbulten i den svenska handelspolitiken. Den ekonomiska utvecklingen i Sverige beror till stor del på att vi framgångsrikt har tagit vara på de möjligheter som den internationella handeln ger. På grund av den relativt lilla hemmamarknaden är exportmarknaderna helt nödvändiga för många svenska företag. Den svenska importens andel av BNP var cirka 29 procent år 1997 och exportens cirka 36 procent.

Sverige har sedan länge varit mycket aktivt i de internationella strävandena – särskilt i WTO och OECD – för att åstadkomma öppna marknader och klara

spelregler. Utgångspunkten är att ökad handel är ett viktigt medel för att förbättra välfärden globalt och för att skapa internationell fred och säkerhet.

Ett viktigt motiv för Sveriges närmande till EU sedan 1970-talets början (frihandelsavtalet år 1972, EES-avtalet år 1994 och EU-medlemskapet år 1995) har varit att landets företag därmed får en stor "hemmamarknad". EU:s arbete med att förverkliga den skapade inre marknaden går ut på att så långt möjligt ta bort olika former av handelshinder som stör den fria rörligheten av varor, tjänster, kapital och personer.

EG:s regler för en effektiv inre marknad

För att skapa en effektiv inre marknad, där varor kan röra sig fritt över gränserna, måste alla typer av handelshinder undanröjas. Inom EU finns flera olika sätt att göra det.

I flera fall är det bästa sättet att ersätta medlemsländernas nationella regler med gemensamma regler. En sådan harmonisering sker oftast genom beslut om bindande EG-direktiv, som sedan måste införlivas i medlemsländernas nationella lagstiftning.

I de fall där harmonisering av reglerna bedöms mindre lämplig ska den fria rörligheten garanteras genom EG:s grundläggande regler för fri rörlighet. Enligt artikel 30 i Romfördraget är importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsländerna. Artikel 30 har fått en bred tolkning, som i princip förbjuder alla hinder för handel mellan medlemsländerna. Principen om ömsesidigt erkännande och den så kallade Cassis de Dijon-principen tydliggör innebörden av artikel 30. Enligt de principerna ska medlemsstaterna ömsesidigt erkänna varandras regler. En vara som är tillåten att tillverka och sälja i en medlemsstat får inte stoppas i en annan. Artikel 36 medger dock undantag från förbudet, förutsatt att det kan motiveras med hänsyn till bl.a. miljö, hälsa och säkerhet.

Det är alltså tillåtet med nationella regler inom EU. Förutsättningen är att det saknas gemensamma regler på området och att de nationella reglerna inte strider mot de grundläggande reglerna och principerna för fri rörlighet. Inom EU finns särskilda informationsprocedurer för att bevaka nya nationella regler och stoppa sådana som utgör handelshinder. En av de viktigaste procedurerna baseras på direktiv 83/189/EEG om ett informationsförfarande för tekniska standarder och föreskrifter.² Enligt direktivet måste medlemsländerna

² Med en teknisk föreskrift avses här sådana tekniska specifikationer – inklusive administrativa bestämmelser – som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid marknadsföring eller användning i en medlemsstat eller en större del därav. Specifika-

anmäla nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen och till samtliga medlemsländer. Efter anmälan har de andra medlemsländerna och kommissionen tre månader på sig att granska och reagera på föreskriften. Under den tiden får föreskriften inte införas. Perioden förlängs med ytterligare tre månader om någon medlemsstat eller kommissionen reagerar genom ett sk detaljerat utlåtande. Under den tiden måste den medlemsstat som vill införa regeln tala om vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av det detaljerade utlåtandet. Proceduren gör det alltså möjligt för en enskild medlemsstat eller kommissionen att påverka och till och med stoppa andra medlemsstaters regler redan innan de införs.

Om medlemsstaterna inte är överens om en regel kan frågan prövas av EG-domstolen, som ytterst avgör vad som är tillåtet med hänsyn till den inre marknaden och den fria rörligheten. Efter en domstolsprövning kan en medlemsstat tvingas ändra sina regler.

Myndigheterna

Kommerskollegium är den centrala förvaltningsmyndigheten för utrikeshandel och handelspolitik. Kollegiet ska verka för att det skapas en effektiv inre marknad inom EU. Inom ramen för Sveriges medverkan i EG:s tullunion och den gemensamma handelspolitiken ska kollegiet arbeta för ett öppet och starkt internationellt handelssystem och att handeln liberaliseras ytterligare. Kommerskollegium är svensk kontaktpunkt för hantering av frågor enligt informationsprocedurerna i WTO och EU. I förordningen (1994:2029) regleras kollegiets befattning med tekniska föreskrifter som utfärdas av svenska myndigheter. Kollegiet har utfärdat kompletterande föreskrifter (KK 1995:5) om verkställigheten av förordningen.

Enligt en handlingsplan som Europeiska rådet har antagit ska alla EU:s medlemsländer utse nationella kontaktpunkter för de företag och medborgare som stöter på problem på den inre marknaden. Kontaktpunkterna ingår i ett nätverk, vars uppgift är att lösa sådana problem. Nyligen har Kommerskollegium utsetts till svensk kontaktpunkt.

Exportkreditnämnden (EKN) och Exportrådet är två andra myndigheter på handelsområdet. EKN:s uppgift är att främja den svenska exporten genom att erbjuda garantier som skyddar mot risken att göra förluster vid affärer utomlands. Exportrådet ska främja svensk export och det svenska näringslivets internationalisering.

tioner som har framställts av lokala myndigheter omfattas inte. I specifikationerna ingår bl a krav på produktens förpackning, märkning eller etikettering.

2.2 Konkurrenspolitiken

Under de senaste årtiondena har konkurrensens betydelse för tillväxt, effektivitet och välbefinnande framstått allt klarare. Inom såväl marknadsekonomier som tidigare centralplanerade ekonomier pågår därför en snabb utveckling i riktning mot ökad konkurrens och marknadstänkande. Varför sker det?

En fungerande konkurrensmarknad har både en statisk och en dynamisk dimension. I det statiska perspektivet – d v s vid en given tidpunkt – håller konkurrensen priser och kostnader nere och skapar därmed förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Av större ekonomisk betydelse är dock sannolikt konkurrensens dynamiska funktion. Konkurrens innebär att det finns en mångfald av företag och varor vilket ger konsumenterna valfrihet. Den ständiga tävlingen som pågår på marknaden sätter press på företagen och de tvingas hela tiden till nytänkande för att förutse konsumenternas kommande behov. Konkurrensen gör att produktionen och distributionen anpassas till konsumenternas önskemål. Konkurrens är således en stark drivkraft till teknisk och ekonomisk förnyelse och stimulerar till en bättre användning av samhällets resurser.

En av grundtankarna med den inre marknaden som skapats inom EU är att få till stånd en ökad konkurrens och därmed en snabbare ekonomisk utveckling i medlemsländerna. På motsvarande sätt anser många att det ekonomiska förfallet som vi har kunnat se i de centralplanerade ekonomierna under en lång följd av år, till stor del bottnar i brist på konkurrens. Genom att de varu- och tjänsteproducerande företagen inte har utsatts för tävlingen har inga incitament skapats till lyhördhet för konsumenternas önskemål eller till att hålla kostnaderna nere. Därmed har inte heller produktionsapparaten förnyats i tillräckligt snabb takt.

Under senare år har såväl forskare som statliga utredningar framhållit brister i konkurrensen som en viktig förklaring till Sveriges ekonomiska problem. Den allmänt sett höga svenska prisnivån brukar ofta förklaras av det stora inslaget av offentliga regleringar och förekomsten av konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.

Att det finns många företag som konkurrerar med varandra är inget absolut villkor för att en marknad ska vara effektiv. Tvärtom så kan det råda hård konkurrens på en marknad med ett fåtal eller bara ett företag. Förutsättningen är att marknaderna är utmaningsbara, d v s att inträdet är fritt. Då finns det ett stort antal potentiella konkurrenter. Om ett företag tar ut ett högt

pris och gör stora vinster så kommer snabbt nya företag att etableras på marknaden.

Ett sätt att göra marknader utmaningsbara är att ta bort handelshinder. Hotet om importkonkurrens kan vara tillräckligt för att också inhemska marknader med få aktörer ska vara effektiva. Ett annat sätt är att undvika sådana regler och åtgärder som missgynnar mindre företag. Det kan gälla regler som innebär relativt större kostnader för ett litet företag (t ex krav på auktorisation eller certifiering). Ett annat exempel är regler som har inslag av förhandlingar, där stora företag har större möjligheter att ställa villkor och anlita experter. Med goda villkor för de mindre företagen ökar sannolikheten för att nya konkurrenter uppträder på marknaden, vilket tvingar de befintliga företagen att bli mer effektiva. Regler som underlättar etablering kan också öka marknadernas utmaningsbarhet. Även regler som försvårar för företag att växa kan påverka den potentiella konkurrensen negativt.

En naturlig fråga att ställa sig är hur stora de ekonomiska vinsterna av en förbättrad konkurrens på den svenska marknaden skulle kunna bli. Det finns inte något enkelt svar på den frågan. Över huvud taget bestäms konkurrensförhållandena på en marknad av en lång rad svåröverskådliga och ofta samverkande faktorer. Det är således ingen enkel uppgift att avgöra graden av konkurrens på en marknad, och därmed inte heller vinsterna av att förbättra den. Till det ska läggas att såväl offentliga regleringar som konkurrensbegränsande överenskommelser i de flesta fall också har en "intäktsida". Exempelvis kan försäljningssamarbete eller gemensamma prislistor minska kostnaderna för de företag som deltar i samarbetet, även om samarbetet i det stora hela innebär en välfärdsförlust för samhället genom att företagen tar ut för höga priser.

För att hindra olika åtgärder som skadar konkurrensen behövs det effektiva spelregler. Det kan t ex handla om att reglera vilka typer av avtal som får slutas mellan olika företag eller att undanröja inträdeshinder för nya företag.

Lagstiftningen

Den svenska lagstiftningen på konkurrensområdet anses allmänt bestå av tre lagar. De är konkurrenslagen (1993:20), lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Dessutom gäller EG:s konkurrensbestämmelser också i Sverige.

Konkurrenslagen

Man brukar skilja mellan två olika grundprinciper i konkurrenslagstiftningen – missbruksprincipen och förbudsprincipen. Missbruksprincipen innebär att lagstiftningen ger möjlighet att ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar i enskilda fall, medan man låter övriga fall passera utan åtgärd. Förbudsprincipen innebär att lagstiftningen bygger på preciserade förbud mot konkurrensbegränsande förfaranden. Den som bryter mot förbuden kan drabbas av sanktioner. Den svenska konkurrenslagen (KL), som trädde i kraft år 1993, bygger på förbudsprincipen. Förbuden gäller konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och missbruk av en dominerande ställning (19 §).

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag gäller åtgärder som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt eller som ger sådant resultat. Samverkan mellan små eller medelstora företag som bara omfattar en mindre del av marknaden faller normalt utanför förbudet. Lagen ser särskilt strängt på prissamarbete.

Förbudet mot missbruk av en dominerande ställning på den svenska marknaden gäller t ex diskriminering, leveransvägran och underprisättning som syftar till att slå ut en svagare konkurrent. Det förtjänar att understrykas att det inte i sig är förbjudet för ett företag att ha eller försöka uppnå en dominerande ställning.

I KL finns också regler för företagsförvärv. Företagsköp som bedöms väsentligen hämma en effektiv konkurrens kan förbjudas. De företag som går samman kan också åläggas att göra sig av med vissa delar av verksamheten. Anmälan till Konkurrensverket ska ske när de samgående företagens årsomsättning överstiger ett visst tröskelvärde.

Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är det övergripande regelverket för offentlig upphandling. En huvudregel enligt denna lag är att konkurrensmöjligheterna på marknaden ska utnyttjas vid offentlig upphandling och att upphandlingen ska vara affärsmässig. Lagen styr hur en upphandling ska göras, bl a när det gäller formerna för anbuds konkurrens, annonsering och val av anbudsgivare. För information om och tillsyn av LOU svarar en särskild myndighet, Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

Lagen om otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende kan sägas vara ett komplement till LOU och KL. Ett beteende är "otillbörligt" då en offentlig aktör vid upphandling påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till annat företag, eller till den verksamhet som den upphandlande enheten bedriver. Beteendet kan också vara otillbörligt om det på något annat sätt påtagligt snedvrider

förutsättningarna för konkurrens vid upphandlingen. Ett exempel är när en speciell anbudsgivare gynnas genom anbudsunderlagets utformning, en kort anbudstid eller tillgång till viktig information.

EG:s konkurrensbestämmelser

EG:s bestämmelser på konkurrensområdet ryms i Romfördragets artiklar 85 till 94. KL bygger på artiklarna 85 och 86, som motsvaras av 6 respektive 19 § KL.

Det som skiljer regelverken är deras tillämpningsområden. KL är en nationell lagstiftning och tillämpas enbart på förfaranden där effekterna av åtgärderna inträffar i Sverige. För att EG:s konkurrensregler ska gälla så krävs att förfarandena på något sätt påverkar handeln mellan EU:s medlemsländer, det s k samhandelskriteriet.

EG:s bestämmelser om företagsförvärv återfinns i rådets förordningar (EEG) nr 4064/89 och 1310/97.

Romfördragets artiklar 92–94 om statsstöd är också en del i gemenskapens strävan att uppnå fungerande konkurrens. Här slås fast att om inte annat anges i Romfördraget så är allt offentligt stöd som påverkar handeln mellan medlemsstaterna förbjudet.

När det gäller statliga subventioner som medel i miljöpolitiken har den Europeiska kommissionen dock uttalat att sådana kan vara den näst bästa lösningen då den prioriterade principen om att förorenaren betalar inte kan tillämpas fullt ut. Det finns dock en risk att stöd för miljöändamål har en konkurrensnedvridande effekt. Det gäller alltså att hitta en balans mellan kravet på fri konkurrens och behovet av effektiv miljöpolitik. Principen är att subventioner kan vara berättigade endast när de negativa följderna för konkurrensen uppvägs av fördelarna för miljön.

Myndigheterna

Konkurrensverket är den centrala förvaltningsmyndigheten på området. Verketets uppgift är att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Ytterst syftar verksamheten till att konsumenterna ska få så bra varor och tjänster som möjligt till rimliga priser.

Konkurrensverket har fyra verksamhetsgrenar. Den mest resurskrävande uppgiften är att tillämpa KL. Verket ska också lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja hinder mot en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Vidare ska verket sprida kunskap om konkurrensreglerna. Slutligen ska verket stimulera forskning inom konkurrensområdet.

När den nya myndighetsorganisationen på konkurrensområdet infördes år 1992 fick länsstyrelserna speciella uppgifter inom konkurrenspolitiken. Deras uppgifter är att var för sig och tillsammans samverka med Konkurrensverket för att bidra till att lösa konkurrensproblem på olika marknader.

2.3 Miljöpolitikens mål och medel

En fri marknad klarar inte av att hushålla med miljöresurserna på ett effektivt sätt. Därför behövs miljöpolitiken.

Många av miljöresurserna har en karaktär av kollektiva nyttigheter, vilket gör att individuellt ägande är uteslutet. Det gäller t ex ren luft och rena sjöar, djur och växter i livskraftiga populationer, väl bevarade natur- och kulturlandskap. Utan äganderätter saknas det en grund för avtal mellan ägare och nyttjare av miljöresurser. Det saknas marknader och därför etableras det inte heller några marknadspriser för nyttjandet av miljöresurser. För en enskild konsument eller producent framstår därför miljöresurser som en helt fri resurs. De privata produktions- eller konsumtionsbesluten som är privat- eller företagsekonomiskt rationella leder därför till en allt för stor användning av resursen från samhällsekonomisk synpunkt.

Man kan säga att miljöpolitiken syftar till att korrigera marknadens oförmåga att via priser hindra överkonsumtion av resursen miljö kvalitet. Politiken fungerar som ställföreträdare till marknader för att hushålla med och fördela miljöresurser. När det saknas marknadspriser behövs miljöpolitiska spelregler.

Målen

Miljöpolitikens övergripande mål är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, främja en långsiktig hushållning med naturresurserna samt att värna om natur- och kulturlandskapen.

Utöver de allmänna målen finns det en rik flora av mål för miljöarbetet. För närvarande ses de över, och regeringen väntas presentera nya mål i den miljöpolitiska proposition som planeras till våren 1998. På regeringens uppdrag har Naturvårdsverket tagit fram ett underlag i form av förslag till 18 nya miljömål som utgår från den önskade miljö kvaliteten.³ I förslaget ingår också mål för en del av de åtgärder som krävs för att nå dem.

År 1996 presenterade Naturvårdsverket en lista på 167 mål som hade beslutats av riksdagen. Många av målen har formulerats på nivåer och i termer som gör dem omöjliga att jämföra och verifiera. Enligt Naturvårdsverket hade 100 av målen inte utvärderats, och verket konstaterade att en del av dem är svåra att följa upp.

En stor del av målen går ut på att minska utsläpp av olika kemiska ämnen. Det speglar de miljöproblem som uppmärksammades mest när den svenska miljöpolitiken etablerades i slutet av 1960-talet. Ofta handlade det om punktutsläpp av giftiga ämnen (t ex DDT) som drabbade djur och växter. Under de senaste årtiondena har miljöpolitikens fokus flyttats – från lokala effekter av punktutsläpp till regionala, nationella eller globala effekter av diffus påverkan från många källor. Bilavgasernas betydelse för växthuseffekten är ett tydligt exempel på en ”modern” miljöfråga. En annan förändring är att utsläppen och effekterna av gifter inte längre är det dominerande problemet. Miljöpolitiken riktas allt mer mot hushållning med jordens naturresurser, där ”kretslopp” och ”hållbar utveckling” är några av nyckelorden. Ett exempel på det är olika ansträngningar för att miljöanpassa produkter, minska mängden avfall och återvinna restprodukter.

En viktig orsak till de här förskjutningarna är att den svenska miljöpolitiken åtminstone delvis har varit framgångsrik. Genom olika åtgärder har användningen och utsläppen av många giftiga ämnen som tidigare var ett stort problem minskat kraftigt. Samma sak gäller t ex utsläppen av svavel. Men det är inte alltid som miljön har förbättrats i samma takt som utsläppen har minskat. Försurningen av mark och sjöar är t ex fortfarande ett stort problem, trots att svavelutsläppen har minskat.

³ Ren luft och gröna skogar. Förslag till nationella miljömål 1997. Rapport 4765, Naturvårdsverket, september 1997.

Den här utvecklingen har lett till att miljömålen behöver utvecklas och anpassas till de miljöfrågor och -problem som står i centrum i dag. Målen bör t ex riktas mot den önskade miljö kvaliteten snarare än mot utsläpp av vissa ämnen. Ett annat motiv är att de många miljömål som finns idag gör miljöpolitiken otydlig. Att många av målen är svåra att följa upp gör det dessutom svårt att bedöma effektiviteten för olika miljöåtgärder.

Styrmedel

De formella spelreglerna på miljöområdet består av olika styrmedel. Traditionellt brukar man dela upp dem i ekonomiska och administrativa styrmedel. Men särskilt på senare tid har en del miljöpolitiska åtgärder vidtagits som fungerar som spelregler men inte kan klassificeras så enkelt. Det gäller t ex olika typer av informationsinsatser, upphandling och frivilliga överenskommelser.

Sedan lång tid tillbaka tillämpas på miljöområdet principen om att förorenaren ska betala ("polluter-pays principle", PPP). Den innebär att det är den som förorenar eller på annat sätt skadar miljön också ska bära kostnaderna för att avhjälpa skadan eller begränsa effekterna. Principen används som utgångspunkt för både ekonomiska och administrativa styrmedel.

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel är sådana som syftar till att direkt påverka priser eller kostnader. Exempel är miljöskatter, avgifter, överlåtbara utsläppsrätter samt subventioner och bidrag. Skatter och avgifter ger via priset signaler till aktörerna att vidta lämpliga åtgärder för att anpassa t ex tillverkningsprocessen eller val av råmaterial. Stöd och bidrag kan stimulera investeringar i vissa typer av anläggningar.

I Sverige finns ett stort antal ekonomiska styrmedel på miljöområdet. Naturvårdsverkets sammanställning från år 1996 tar upp 86 olika avgifter, skatter och bidrag.⁴ Alla är dock inte renodlade styrmedel – mer än hälften är sk dispensavgifter eller olika typer av administrativa avgifter, en del skatter är i första hand av fiskal karaktär. Statens årliga inkomster från skatter och avgifter på miljö- och energiområdet är drygt 50 miljarder kronor. De mest betydelsefulla och tydliga ekonomiska styrmedlen är koldioxidskatten, kväveoxidavgiften och svavelskatten.

⁴ Avgifter, skatter och bidrag med anknytning till miljövärd. Rapport 4531, Naturvårdsverket, februari 1996.

Administrativa styrmedel

Administrativa styrmedel avser lagstiftning, regleringar, normer och olika typer av restriktioner, t ex förbud eller påbud. Också de påverkar kostnaderna, fast det sker indirekt. Skärpta gränsvärden för utsläpp kan t ex kräva investeringar i reningsutrustning, som ökar produktionskostnaderna.

Listan över svenska administrativa styrmedel på miljöområdet kan göras lång. Men den är svår att avgränsa på ett meningsfullt sätt. Hit kan räknas såväl en rad olika lagar som myndigheternas och kommunernas bestämmelser. Här nöjer vi oss med att nämna några av de centrala lagarna.

Miljöskyddslagen (1969:387) syftar till att skydda människor och miljö från luftföroreningar, buller och andra störningar från fast egendom och fasta anläggningar. Naturvårdslagen (1964:822) ska värna naturvårdens intressen. Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller de krav som statsmakterna ställer på kommunernas fysiska planering. Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser mm innehåller de grundläggande bestämmelserna om hushållningen med den fysiska miljön. Lagen (1985:426) om kemiska produkter reglerar användningen av kemikalier. Ett av de viktigaste syftena med den nya miljöbalken är att samla och samordna de olika miljölagarna.

En annan typ av administrativt styrmedel är det s k producentansvaret för produkters miljöeffekter, som har börjat användas på flera områden.

Myndigheterna

Många myndigheter har viktiga uppgifter på miljöområdet. Här ska bara några av de viktigaste nämnas. I vissa fall fattar regeringen beslut, t ex om lokalisering av vissa stora anläggningar. Naturvårdsverket är den centrala myndigheten med ett övergripande ansvar. Kemikalieinspektionen har det övergripande ansvaret för tillsyn av kemikalieanvändningen. Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar tillstånd till stora anläggningar enligt miljöskyddslagen. Länsstyrelserna har bl a en rad olika tillstånds- och tillsynsuppgifter på miljöområdet. Det gäller också kommunerna.

2.4 Miljö, handel och konkurrens – samverkan eller konflikt?

Miljö, handel över gränserna och konkurrens är tre politikområden, som vart och ett har väl motiverade mål. Frågan är om de medel som används för att uppnå målen på ett område gör det svårare att nå målen på de andra. Eller går det att skapa sunda spelregler som gör det möjligt att förena de olika målen?

Naturvårdsverket har nyligen publicerat en skrift som på ett systematiskt sätt behandlar frågan om målkonflikter inom miljövärden.⁵ Författaren lyfter fram målkonflikterna som en väsentlig svårighet inom miljöpolitiken, och menar att en ökad insikt om konflikterna kan bidra till mer realistiska försök till lösningar av olika miljöproblem. Han skiljer på tre olika typer av målkonflikter.

- ”Oäkta målkonflikter” är sådana som beror på att styrmedlen är dåligt utformade eller målen slarvigt formulerade.
- ”Tekniskt lösbara målkonflikter”, som kan lösas om man utvecklar och tillämpar bättre teknik.
- ”Äkta målkonflikter” går inte att komma ifrån, utan kräver avvägningar mellan de olika målen.

Utgångspunkten för vår studie är att det finns ”oäkta” målkonflikter mellan miljö, handel och konkurrens, som kan lösas genom att utforma bättre spelregler. Sannolikt finns det också framöver goda förutsättningar för att den tekniska utvecklingen ska bidra till att lösa en del miljöproblem utan att man samtidigt behöver ge upp andra mål. Som vi nämnde i kapitel 1 är en väl fungerande marknadsekonomi en bra miljö för teknisk utveckling. Vi avstår dock från att spekulera i hur nya tekniska lösningar kan lindra konflikterna mellan de olika målen. Och i de fall där konflikterna mellan de olika målen är genuina (”äkta”) räcker det inte med aldrig så väl utformade spelregler. Den sortens konflikter kan bara hanteras genom politiska prioriteringar, där de olika målen vägs mot varandra. Sådana bedömningar ligger utanför ramen för den här utredningen.

Eftersom vi diskuterar tre olika politiska områden och mål så kan de ”oäkta” eller ”äkta” konflikterna i princip vara av tre slag.

⁵ Wandén, S., Målkonflikter och styrmedel – ett centralt miljöstrategiskt problem. Rapport 4800, Naturvårdsverket, 1997.

Handel över gränserna och konkurrens

Här finns det knappast någon risk för allvarliga konflikter. Med ökad handel följer alltid bättre möjligheter för konkurrens. I den meningen fungerar åtgärder för att underlätta handeln i praktiken som ett medel i konkurrenspolitiken. Det gäller särskilt på de områden där den svenska marknaden är för liten för att ge utrymme för flera konkurrerande företag, eller där det finns olika hinder för att etablera nya producenter. De negativa effekterna av nationella monopol motverkas om det hela tiden finns en möjlighet för import. Marknaden blir utmaningsbar, trots att det bara finns en eller ett fåtal producenter.

De svenska konkurrensreglerna innebär knappast några hinder för den inre marknaden. Den svenska konkurrenslagen baseras ju på EG:s konkurrensregler. Dessutom får inte medlemsländerna fatta beslut enligt sina nationella lagar som strider mot gemenskapens mål i Romfördraget.

Miljö och konkurrens

Traditionellt har det inte funnits några stora konflikter mellan miljö- och konkurrenspolitiken. Så länge miljöreglerna är generella och tillämpas lika för alla så spelar inte nivån på miljökraven någon roll för konkurrensen mellan olika aktörer – åtminstone så länge det bara handlar om den svenska marknaden. Förutsättningar finns alltså för att samordna de miljö- och konkurrenspolitiska spelreglerna.

Men det saknas inte exempel på att miljöregler och deras tillämpning kan snedvrider konkurrensen. Risken är störst när reglerna utformas som detaljerade föreskrifter eller krav på vissa tekniska lösningar. Vissa typer av anläggningar för att minska de skadliga utsläppen till luft eller vatten kan t ex passa utmärkt för stora industrier men vara orimligt dyra för små företag. Komplicerade eller svårtolkade regler och procedurer ställer krav på specialkompetens som är svåra att möta i ett litet företag. Andra exempel på miljöregler som motverkar effektiva marknader finns bland de medel som på senare år har börjat användas för att skapa ett "kretsloppssamhälle". Några av dem ska vi beröra i kapitel 3.

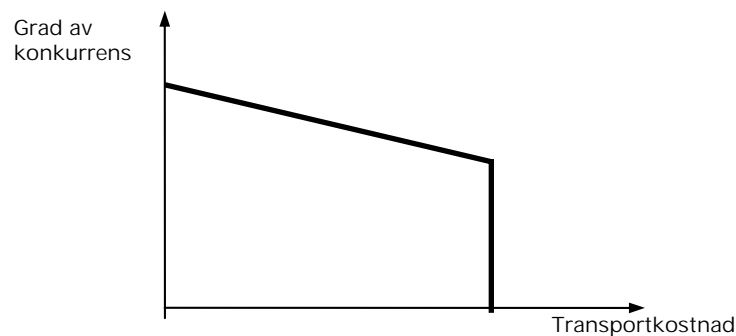
Samtidigt kan man konstatera att effektiva och dynamiska marknader sannolikt är en avgörande förutsättning för att kunna åstadkomma en så omfattande omställning som krävs för att vi ska närma oss "kretsloppssamhället". Konkurrenspolitiken kan alltså få en ökad betydelse för möjligheterna att genomföra miljöpolitiken.

Åtgärder på transportområdet

På ett område finns en genuin konflikt mellan miljöregler och konkurrens. Det gäller åtgärder som ökar transportkostnaderna eller på annat sätt syftar till att minska transportererna.

Möjligheterna att transportera varor är en grundbult för att skapa konkurrens. Ju enklare och billigare det är att transportera, desto större blir marknaden och desto bättre blir förutsättningarna för effektiv konkurrens. Den tekniska utvecklingen på transportområdet har i hög grad bidragit till den ekonomiska utvecklingen och välfärden, inte minst i Sverige. Möjligheterna att distribuera råvaror och varor över långa avstånd har motverkat de negativa effekterna av gles befolkning och långa avstånd till de stora marknaderna.

Självklart gäller också det omvända – varje ökning av transportkostnaderna innebär därmed att marknaden snävas in och minskar konkurrensen. Om transportkostnaderna stiger tillräckligt mycket så kan effekten bli dramatisk – transportererna upphör, och därmed konkurrensen. Marknaden koncentreras och ett företag som är lokaliserat nära kunderna får i praktiken monopol på den lokala marknaden. Resonemanget illustreras i figur 1.



Figur 1. Sambandet mellan transportkostnader och konkurrens. Principskiss.

Miljöpolitiska åtgärder på transportområdet – t ex skatt på fordon eller bränsle – gör att vi flyttar oss åt höger på kurvan. Det behöver inte vara något problem. Förutsatt att skatten motsvarar de samhällsekonomiska kostnaderna för transporten, t ex kostnaden för avgasernas miljöpåverkan eller för slitaget av vägbanan, så innebär det bara att mängden transporter anpassas till den "rätta" nivån genom att alla kostnader internaliseras. Att konkurrensen samtidigt minskar kan dock innebära en samhällsekonomisk kostnad. Det blir ett stort problem om kostnaderna stiger så mycket att vi hamnar till höger om den punkt där kurvan lutar brant nedåt. En marknad som slutar fungera på grund av att konkurrensen upphör kan leda till stora samhällsekonomiska förluster. Problemet är särskilt viktigt i ett land som Sverige, som är ett så stort och gles och har många små lokala marknader.

Här finns tydligen en genuin konflikt mellan miljö- och konkurrenspolitik. En vinst på det ena området innebär en förlust på det andra. Det finns ingen generell lösning på konflikten. De två målen måste vägas mot varandra, och resultatet varierar från fall till fall. I praktiken är det mycket svårt att göra en sådan avvägning med någon precision – både miljö kvalitet och grad av konkurrens är samhällsekonomiska nyttor som är svåra att värdera. En allmän rekommendation är dock att effekterna för konkurrensen måste beaktas noga när man överväger nya styrmedel på transportområdet. Eftersom ökade transportkostnader alltid riskerar att minska konkurrensen så är det under alla omständigheter olämpligt att belasta transportsektorn med andra skatter och avgifter än sådana som kan motiveras av negativa externa effekter.

Miljö och handel över gränserna

De områden som sannolikt är svårast att samordna är miljö och handel över gränserna. Här är det inte bara hur miljöreglerna är utformade som spelar roll. Skilda ambitioner i miljöarbetet och olika nivåer på miljökraven kan också skapa handelshinder.

Dessutom är sambanden mellan miljö- och handelspolitik komplicerade. En omfattande handel och goda möjligheter att flytta produktionen mellan länderna kan minska de positiva effekterna av nationella miljökrav, och i vissa fall göra att kraven motverkar sina syften. Om miljökraven skärps i Sverige kan det leda till att den svenska produktionen minskar eller upphör, och ersätts av import. Men om kraven i det exporterande landet är lägre än de från början var i Sverige så kan den samlade miljöeffekten bli negativ. Det gäller i särskilt hög grad när miljöproblemen är internationella, vilket t ex gäller för många luftföroreningar. Den insikten har gjort att internationella överenskommelser och gemensamma åtgärder numera är en central del av miljöpolitiken.

Samtidigt måste man komma ihåg att internationell handel på olika sätt kan fungera som ett viktigt medel för att nå de miljöpolitiska målen. Ett ökat internationellt handelsutbyte och en fri rörlighet av varor och tjänster kan bidra till ökad välfärd och tillväxt. Därmed ökar också det ekonomiska utrymmet för miljöförbättringar. Ett villkor är självklart att en del av de resurser som skapas genom tillväxten utnyttjas för åtgärder på miljöområdet. En annan positiv effekt är att handeln bidrar till att sprida kunskap och nya tekniska lösningar. Särskilt i fattiga länder kan byte till modern teknik innebära stora miljöförbättringar till relativt låga kostnader. FN:s konferens för miljö och utveckling slog i den s k Rio-deklarationen fast att handels- och miljöpolitik ska göras ömsesidigt stödjande. Båda är medel i strävan mot det glo-

bala målet om en hållbar utveckling. Det innebär att ekonomisk utveckling är nödvändig, särskilt i u-länderna.

Handeln som sådan kan dock ha vissa negativa miljöeffekter, t ex på grund av ökade transporter.

Det är särskilt sådana miljöregler som riktar sig mot själva varorna eller förpackningarna som kan medföra handelshinder om kraven skiljer sig mellan länderna. Den generella lösningen på den sortens problem är att harmonisera de olika ländernas nationella regler. Inom EU finns relativt goda förutsättningar för det, och flera viktiga steg har tagits. Också inom WTO pågår arbete i den riktningen. Ändå är det knappast realistiskt att förvänta sig någon fullständig harmonisering inom överskådlig tid. Till dess gäller det att försöka utforma miljöåtgärderna på ett sådant sätt att de får så liten negativ effekt som möjligt på handeln. Reglerna bör bli utformade med hänsyn till de grundläggande handelspolitiska principerna. Självklart gäller också motsatsen – att beakta miljöaspekterna när handelspolitiska beslut fattas inom EU och WTO.

De internationella handelsreglerna försöker hantera konflikten med miljöpolitiken på olika sätt. Åtgärder för att skydda och förbättra miljön, t ex system för återvinning av förpackningar, är normalt tillåtet enligt WTO. Även om en åtgärd för att skydda miljön skulle strida mot WTO kan den anses vara tillåten om den faller under något av de generella undantagen i artikel XX.

En mycket viktig del av EU-medlemskapet är att söka samarbeta med lika-sinnade länder i syfte att öka genomslagskraften för ett svenskt synsätt på handel och miljö, samt att på ett mycket tidigt stadium aktivt påverka kommissionens miljö- och handelspolitik.

EG:s miljöregler

Flera av EG:s regler syftar till att väga målet om en fungerande inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer mot miljömålen. Det gäller att finna regler och andra styrmedel som hindrar den fria rörligheten så litet som möjligt. Ett sätt att undvika handelshinder är som nämnts att harmonisera medlemsländernas nationella regler.

Ett allt vanligare alternativ till harmoniserade regler är att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande av de andra medlemsländernas regler. Grundläggande i det sammanhanget är artiklarna 30 och 36 i Romfördraget.⁶

⁶ Se avsnitt 2.1.

En annan viktig artikel i Romdraget är 100a, punkt 3 där man anger att miljön ska ha en hög skyddsnivå. Punkt 4 i samma artikel reglerar möjligheten att göra avsteg från harmoniseringsåtgärder av miljöskäl (den s k miljögarantin). Det är EG-domstolen som avgör hur den ska tolkas. Ett försök till precisering av miljögarantin har gjorts i Amsterdam-fördraget från år 1997 (se nedan).

Genom den s k enhetsakten från år 1987 tillkom artikel 130 r-t. De mål som där anges innebär sammanfattningsvis att

- gemenskapens åtgärder generellt ska syfta till att skydda och förbättra miljön,
- principen om förebyggande åtgärder slås fast,
- principen om att förorenaren ska betala slås fast,
- hänsyn ska tas till skilda miljöförutsättningar,
- subsidiaritetsprincipen ska gälla, d v s gemenskapsåtgärder ska bara vidtas om de främjar målen på ett effektivare sätt än åtgärder på det nationella planet,
- gemenskapen och enskilda medlemsstater ska samarbeta med länder utanför gemenskapen.

Enligt Amsterdam-fördraget, som beslutades av medlemsländernas regeringar våren 1997, ska miljöhänsyn integreras i alla politikområden. I fördragets inledande kapitel finns texter som talar om en tillväxt som tar hänsyn till miljön och prioriterar en hållbar utveckling. Hållbar utveckling finns som ett övergripande mål i både artikel B i Unionsfördraget och artikel 2 i EG-fördraget. I en ny artikel (3c) står att ”miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling”. Kommissionen ska också utarbeta miljökonsekvensbeskrivningar när den lägger fram förslag som kan få betydande inverkan på miljön.

I fördraget preciseras miljögarantin på flera punkter.

En gäller de enskilda medlemsstaternas möjligheter att införa nationella bestämmelser för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som uppkommit efter ett beslut om en harmoniseringsåtgärd. Nu finns den möjligheten, förutsatt att de nationella avstegen grundas på vetenskapliga fakta med anknytning till miljö- eller arbetarskydd. Kommissionen ska underrättas om de planerade bestämmelserna och om grunderna för införandet av dem. Senast sex månader efter en anmälan ska kommissionen godkänna eller förkasta de nationella bestämmelserna. (Om frågan är komplex får kommissionen förlänga perioden med ytterligare högst sex månader.) Avgörande för kommissionens bedömning är att reglerna inte kan tolkas som

en godtycklig diskriminering eller innebära förtäckta handelshinder som hindrar den inre marknads funktion. Om kommissionen inte fattar beslut inom angiven tidsperiod ska de nationella åtgärderna anses ha godkänts. (Punkt 5 och 6.)

Om kommissionen tillåter en nationell bestämmelse ska den genast undersöka möjligheterna att anpassa de gemensamma reglerna till den bestämmelsen (punkt 7).

Vid missbruk av befogenheterna enligt ovannämnda artiklar kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna hänskjuta ärendet direkt till EG-domstolen.

Hur dessa ändringar kommer att tillämpas i praktiken återstår att se. Den slutliga tolkningen kommer att göras av EG-domstolen. Men det innebär ändå ett steg framåt att den tidigare mycket svårtolkade miljögarantin nu har preciserats och att möjligheterna till vissa nationella avvikelser, grundade på vetenskapliga fakta, medges. Fortfarande återstår dock att se hur ”vetenskapliga fakta” ska tolkas. En annan positiv effekt av att miljögarantin har preciserats är att den kan främja harmoniseringen av olika länders lagstiftning. Tidigare har många länder velat ha lagstiftning enligt artikel 130 (minimiregler) för att själva kunna gå längre. Det har inte underlättat den fria rörligheten på den inre marknaden.

I kapitel 3 tar vi upp några exempel som illustrerar hur svenska regler eller förslag på miljöområdet kan skapa konflikter med handelspolitiken och EG:s regler.

3. Risk för konflikter – exempel

I det här kapitlet ska vi beskriva några exempel på hur olika typer av åtgärder på miljöområdet kan skapa problem eller konflikter med handels- eller konkurrenspolitiken. En del av exemplen baseras på formella ärenden vid Kommerskollegium eller Konkurrensverket, eller på informella kontakter som de båda verken har haft. Andra har vi hämtat från olika typer av kontakter som vi har haft under arbetet med utredningen, olika skriftliga källor etc.

I miljöpolitiken används en bred arsenal av styrmedel och andra åtgärder som på olika sätt fungerar som formella eller informella spelregler. Syftet med de här exemplen är att illustrera olika typer av problem som spelreglerna kan skapa. Ambitionen har således inte varit att göra en systematisk och heltäckande kartläggning av alla tänkbara problem som kan finnas. Inte heller att söka efter de problem som bedöms vara ”viktigast” från miljö-, handels- eller konkurrenssynpunkt, eller sådana som framstår som enkla att lösa.

I vissa fall pekar vi redan här på möjligheter att lösa eller minska konflikterna mellan de olika målen. Ofta är det dock svårt att bedöma vilka de praktiska och konkreta problemen respektive lösningarna är. Det gäller i särskilt hög grad för sådana åtgärder som ännu inte har införts, eller som har införts så nyligen att effekterna ännu inte är kända.

Ett annat skäl till att det är svårt att föreslå lösningar är att det finns, eller kan finnas, flera andra konflikter än dem vi behandlar här. I vissa fall borde det vara möjligt att ändra spelreglerna på ett sätt som tar bort eller minskar konflikterna mellan miljö, handel och konkurrens. Men många gånger skulle det ändå finnas kvar allvarliga konflikter med andra politiska mål. För att peka ut hur alla olika konflikter ska lösas eller minskas krävs en bredare och grundligare analys än den som ryms inom ramen för den här utredningen. Vi kommer dock att beröra frågan något i kapitel 4.

3.1 Administrativa styrmedel – lagar

Som vi redan har nämnt finns det ett stort antal lagar och regler på miljöområdet, som på olika sätt kan påverka förutsättningarna för handel och konkurrens. De problem som kan skapas genom lagar och andra administrativa regler är i hög grad generella. Här nöjer vi oss med några exempel som belyser särskilt intressanta aspekter.

Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen (1969:387, ML) är den lag som huvudsakligen reglerar miljöfarlig verksamhet. Koncessionsnämnden för miljöskydd är den statliga myndighet som prövar miljöfarlig verksamhet enligt ML. Om ett företag inte följer de villkor som nämnden har föreskrivit kan det anmälas till åtal. Det är i första hand länsstyrelserna som har tillsynsansvaret och kan anmäla överträdelse till åtal. I vissa fall är det den kommunala nämnden på miljöskyddsområdet som har tillsynsansvaret.

När den första miljöpolitiken formulerades var det insatser mot enskilda utsläppskällor som uppmärksammades. Miljöskyddslagen – som kom till år 1969 – riktar sig därför främst mot punktutsläpp från stora fasta anläggningar.

I miljöskyddsförordningen (1989:364) anges de branscher som måste begära tillstånd för att bedriva verksamhet. Företagen delas in i tre olika klasser (A, B och C) beroende på vilken bransch de tillhör och utsläppens storlek. Företag i klass A ska söka tillstånd hos Koncessionsnämnden, företag i klass B måste söka koncession hos eller anmäla verksamheten till länsstyrelsen och företag i klass C har anmälningsplikt hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna i kommunerna. När systemet började tillämpas fanns det 78 koncessionspliktiga branscher. Antalet har ökat år från år och är i dag cirka 250. År 1995 fanns det cirka 520 prövningspliktiga A-anläggningar, av vilka cirka 470 hade koncession. Motsvarande antal B-anläggningar var knappt 7 200 respektive drygt 4 700.⁷

Det är inte bara miljökonsekvenserna som ska beaktas när Koncessionsnämnden fattar sina beslut. Ibland har miljökraven vägts mot sysselsättningseffekter. Kraven har t ex lindrats när det gäller verksamhet i en avfolkningsort.

ML är vagt formulerad. I en central formulering sägs t ex att ”för miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad”. Fördelen med den sortens formuleringar är att lagen blir mycket flexibel och skapar utrymme för rimliga avvägningar mellan olika intressen. Det är t ex fullt möjligt att ställa särskilt stränga krav på ett företag som bedriver verksamhet i en känslig eller hårt belastad miljö. Men samtidigt kan flexibiliteten skapa skilda konkurrensförutsättningar. Att varje koncession prövas individuellt innebär ju att olika krav kan gälla för olika företag. Hur mycket en anläggning får släppa ut är ytterst en förhandlingsfråga. Företagets tillgång till experter och dess för-

⁷ Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen. Rapport 4590, Naturvårdsverket, 1996.

handlingsförmåga kan därmed få stora konsekvenser för de miljökrav som ställs, och därmed för produktionskostnaderna och konkurrenskraften. Storleken på den ”skäligena kostnaden” för att klara miljökraven varierar rimligen mellan olika företag. Det skulle också kunna snedvrیدا konkurrensen till nackdel för de mest lönsamma företagen eller branscherna.

Det finns ytterligare en aspekt på miljöskyddslagen som kan ha betydelse för konkurrensen. Själva handläggningen av tillståndsärenden hos länsstyrelserna eller Koncessionsnämnden kan ta lång tid, särskilt i de fall där besluten överklagas till en högre instans. I de fallen kan det ställas stora krav på den som ansöker. Tillgång till juridisk och teknisk expertis kan vara helt avgörande för utfallet, utöver tid för att över huvud taget arbeta med frågan. I de allra flesta fall torde stora företag med egna experter ha betydligt bättre förutsättningar att hantera tillståndsfrågan än mindre företag. Den osäkerhet som skapas när beslutet i ett ärende drar ut på tiden kan innebära ett allvarligt hinder för ett litet företag.

Exemplet illustrerar att det finns en risk för att konkurrensen snedvrیدs genom administrativa styrmedel, även om reglerna i sig inte diskriminerar mellan olika aktörer.

Lagen om kemiska produkter

För att minska de risker som kan uppkomma i samband med hantering av kemikalier bedrivs kemikaliekontroll enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP). Den är tillämplig på hantering, import och export av kemiska ämnen och beredningar. Lagens syfte är att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön uppstår på grund av kemiska ämnen.

Av LKP framgår att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt ska vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt ska genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns en tillfredsställande utredning för att bedöma vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Ansvaret för att kemikaliekontrollens mål uppnås ligger alltså främst hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter och använder kemiska ämnen och produkter.

En viktig del av LKP är den s k utbytesprincipen. Den innebär att användarna ska byta till de minst farliga kemikalierna om det går. Principen bör inte ses som en straffregel, utan ett förhållningssätt. Lagen reglerar t ex inte vad som ska anses vara en rimlig kostnad för att byta ett ämne mot ett annat.

För vissa ämnen finns dock en strikt reglering i form av förbud mot användning. Kemikalieinspektionen (KemI) prövar löpande om någon kemikalie bör förbjudas. Kriteriet är risken, d v s ämnets farlighet och sannolikheten för att någon ska bli exponerad för det. Vid bedömningen tas också de ekonomiska effekterna med. Antalet ämnen som föreslås bli förbjudna är försumbart i förhållande till det totala antalet kemiska ämnen (några enstaka av tiotusentals). Den strängaste regleringen gäller bekämpningsmedel. Där prövar KemI varje enskild produkt och beslutar sedan vilka som får användas.

LKP bygger på en helt annan princip än t ex ML. Bortsett från vissa särskilt riskfyllda ämnen innebär LKP ingen direkt reglering eller prövning av den enskilde användaren. Utgångspunkten är i stället att var och en som använder kemikalier själv vill och kan hindra skadliga effekter på miljön och hälsan. KemI har rätt att meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått, men arbetar främst med att informera om hur olika kemiska ämnen bör användas, vilka risker som finns med dem etc.

Att LKP i hög grad saknar tvingande bestämmelser innebär att lagen i sig knappast snedvrider konkurrensen mellan företag. Alla har ju samma ansvar att hindra negativa effekter av de kemikalier som används. Från konkurrensynpunkt bör lagens konstruktion därför vara bättre än de detaljerade regler eller krav på individuell prövning som finns i andra lagar på miljöområdet. Förutsättningen för den slutsatsen är dock att lagen tillämpas på ett neutralt sätt. Här är tillsynen enligt LKP helt avgörande. Vi återkommer strax till den frågan.

Naturvårdslagen

Syftet med naturvårdslagen (1964:822, NL) är att värna naturvårdens intressen. Den innehåller bl a bestämmelser om täkter för att utvinna naturgrus. När de bestämmelserna tillämpas finns en risk för konkurrensproblem.

Den som vill öppna en täkt för att utvinna naturgrus måste söka tillstånd hos länsstyrelsen, enligt reglerna i 18 § NL. Det är behovet av ytterligare täkt i området som är utgångspunkten för ett beslut om tillstånd.

Kommunen kan indirekt spela en avgörande roll i tillståndsgivningen. Dels kan kommunen lämna synpunkter på själva täkten, dels är det kommunen som beslutar om tillstånd för tung trafik till och från täkten. Enligt 18b § NL kan en kommun överta tillsynen över täktverksamhet.

Av flera skäl kan det vara särskilt viktigt att ta hänsyn till konkurrensaspekten när tillstånd till nya grustäkter prövas. Grus eller bergkross (s k ballast) är en strategisk insatsvara vid tillverkning av bl a asfalt och fabriksbetong. Råvaran kan i båda fallen vara krossat berg eller material från grustäkter.

Kopplingen är mycket stark mellan marknaderna för ballast, asfalt, fabriks- och markbetong och byggmarknaden, främst väg- och anläggningsmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, ofta de viktigaste insatsvarorna. För inträde på marknaden för fabriksbetong eller asfalt krävs alltså tillgång till ballastmaterial.

Antalet producenter av ballast är relativt begränsat. En orsak är de miljökrav som ställs på anläggningar för att utvinna grus eller krossa berg, en annan att anläggningarna kräver stora investeringar. För att få bryta berg eller grus krävs tillstånd, men råmaterialet kan köpas från de aktörer som redan finns på marknaden. Ballast är en tung produkt som säljs till ett förhållandevis lågt pris per viktenhet. Detta gör att ballast inte kan transporteras längre sträckor utan att bli för dyr. Marknaden utgörs därför i princip av flera lokala marknader runt varje produktionsanläggning.

Ett problem i sammanhanget är att hanteringen av tillstånds- och tillsynsprövningar skiljer sig åt mellan länsstyrelserna, vilket kan påverka konkurrensförhållandena inom en region. Det finns därför en tydlig motsättning mellan naturvårdsintresset och konkurrensintresset.

Det finns dessutom en stor risk att behovsprövningen i sig medför att etablerade företag får ett skydd mot konkurrens från nyetablerade företag. Prövningen innebär att nya täktillstånd inte ska beviljas i regioner där de befintliga företagen har kapacitet nog att leverera hela regionens behov av täktmaterial. Enligt nuvarande regler ska i så fall inga nya täktillstånd beviljas, oavsett om det finns några miljömässiga skäl för avslag eller inte.

Ett sätt att minska risken för skadliga inträdeshinder är att ändra reglerna för tillstånd, så att en täktansökan normalt ska godkännas om det inte finns risk för allvarliga miljöskador. Där det kan uppstå negativa miljökonsekvenser bör de vägas mot eventuella vinster av en ökad konkurrens.

För närvarande pågår en översyn av länsstyrelsernas handläggning av täktärenden. Länsstyrelserna i Östergötlands län och Västerbottens län har fått regeringens uppdrag att utarbeta sådana gemensamma rutiner som gör det möjligt att beakta konkurrensaspekter vid täktillstånds- och tillsynsprövningar. Arbetet ska vara klart till sommaren 1998.

Tillsyn

Hur en lag eller annan regel tillämpas i praktiken kan vara väl så viktigt som själva bestämmelsen. Ett helt grundläggande krav för att en lag ska fungera som en sund spelregel för konkurrens är att den tillämpas lika för alla som berörs av den. Här har tillsynen en central betydelse. Om tillsynen brister så

mycket att en ”oseriös” aktör kan bryta mot lagen utan stor risk för upptäckt så innebär det att konkurrensen snedvrids på ett allvarligt sätt. Branschsaneringsutredningen har nyligen utrett skador av och åtgärder mot ekonomisk brottslighet – till vilken den också räknar ”...miljöbrott och andra överträdelser av regler som innebär fördelar ur ekonomiska och konkurrensmässiga aspekter...”. Ett citat ur utredningens huvudbetänkande sammanfattar problemet med dålig tillsyn ur ett konkurrensperspektiv.

”En av de allvarligaste skadeverkningarna är den snedvridning av konkurrensen som uppstår... [på grund av brott mot regler]. Detta får naturligtvis omedelbara verkningar på verksamheten hos de seriösa näringsidkarna som får svårt att göra sig gällande. Eftersom marknadskrafterna sätts ur spel leder det på lång sikt till att mindre effektiva företag kan leva vidare medan effektiva företag slås ut.

Om många företag inom en bransch konkurrerar med ojusta metoder kan det leda till att även den företagare som vill följa regler och bestämmelser måste tumma på sina principer för att överleva inom näringen.”⁸

Vi har valt att avgränsa frågan om tillsyn till ML och LKP.

Tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för tillsynen enligt ML. Verket samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd till dem som sköter tillsynen. Länsstyrelserna ansvarar för tillsynen när det gäller de s k A- och B-anläggningarna, och kommunerna för C-anläggningarna. Kommunerna har dock möjlighet att ta över tillsynen för A- och B-anläggningar.

Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ som har uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

LKP bygger på principen att den som på något sätt hanterar kemiska produkter själv har ett ansvar för och ett intresse av att hindra produkterna från att orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att se till att användarna tar det ansvaret.

⁸ Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott. Huvudbetänkande av Branschsaneringsutredningen, SOU 1997:111, s 87.

KemI har det övergripande ansvaret för tillsyn enligt LKP, men flera andra myndigheter har också en tillsynsroll. Deras olika tillsynsområden framgår av tabblån nedan.

Tillsynsmyndighet	Tillsynsområde
Kemikalieinspektionen	Tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer. Tillsyn i övrigt som inte ska utövas av andra myndigheter.
Naturvårdsverket	Skydd för den yttre miljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter. Tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer av drivmedel och bränslen.
Arbetskyddsstyrelsen	Skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter.
Boverket	Tillsyn i fråga om föreskrifter meddelade av Boverket i fråga om byggprodukter.
Statens livsmedelsverk	Tillsyn i fråga om föreskrifter meddelade Statens livsmedelsverk i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel och i fråga om nappar.

Källa: Förordning (1985:835) om kemiska produkter

Utöver den centrala tillsynen bedrivs också tillsyn på regional och lokal nivå, bl a av länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. KemI ska ge stöd till kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn.

Att användarna verkligen lever upp till sitt ansvar är en förutsättning för att kemikaliekontrollen över huvud taget ska fungera, eftersom det i de flesta fall inte krävs något tillstånd för att få använda kemiska produkter. LKP:s konstruktion innebär därmed att tillsynen är helt avgörande för om lagen ska vara ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Tillsynen blir också en viktig spelregel för konkurrensen mellan dem som hanterar kemikalier. Utan en effektiv tillsyn kan ju vissa användare skaffa sig konkurrensfördelar genom att inte ta sitt ansvar enligt lagen, t ex avstå från att göra dyrbara undersökningar av olika ämnens miljöeffekter, använda billigare men mer skadliga ämnen etc.

Hur fungerar tillsynen i praktiken? Lever den upp till de krav som ställs för att lagarna ska fungera som effektiva miljöpolitiska styrmedel och sunda spelregler för handel och konkurrens?

Länsstyrelserna har en viktig roll för tillsynen enligt både ML och LKP. Här redovisas därför dels erfarenheterna från Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av länsstyrelsernas miljövårdsarbete, dels slutsatserna från en undersökning hos länsstyrelserna som vi har gjort inom ramen för utredningen.

Riksrevisionsverkets undersökning

RRV presenterade under hösten 1997 en granskning av länsstyrelsernas förmåga att verkställa och följa upp de nationella miljömålen på regional nivå.⁹ RRV granskade samtliga länsstyrelsernas miljövårdsarbete med utgångspunkt i informationen i årsredovisningarna. Dessutom genomfördes en mer djupgående analys av förhållandena i fyra län.

RRV konstaterar att länsstyrelsernas samlade resurser för myndighetsutövning på miljöskydds- och naturvårdsområdet har minskat. Ramanslaget för traditionellt miljövårdsarbete, d v s främst tillsyn och tillståndsprövningar, sjönk med i genomsnitt drygt 10 procent mellan budgetåren 1993/94 och 1995/96. Samtidigt ökade länsstyrelsernas totala ramanslag med drygt 9 procent.

RRV konstaterar vidare att länsstyrelsernas miljövårdsarbete i allt högre utsträckning består av särskilda program med extern finansiering. Idag är dessa medel den huvudsakliga inkomstkällan. Ökad extern finansiering och besparingar på ramanslaget medför att länsstyrelserna i allt mindre utsträckning själva bestämmer inriktningen av miljövårdsarbetet.

Både inom miljöskydd och naturvård har länsstyrelsernas kärnverksamhet minskat i takt med nedskärningarna. Följderna har blivit en kraftigt minskad tillsynsverksamhet och senarelagda tillståndsprövningar. Besök på fältet för kontroll enligt miljöskyddslagen har trängts ut av andra arbetsuppgifter. Omfattningen av tillsynskampanjer, besiktningar och inspektioner på företag minskar. Även tillsyn enligt vattenlagen och kemikalietillsynen är mycket begränsad.

RRV konstaterar att länsstyrelsernas möjligheter att bedriva fältinriktade tillsynskampanjer har minskat avsevärt, liksom handläggarnas sakkunskap om

⁹ Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring, RRV 1997:47.

branscher där de tidigare hade erfarenheter från fältbesök. Enligt regeringens direktiv till länsstyrelserna ska de öka antalet omprövningar, förkorta handläggningstiderna och göra fler fältbesök. RRV bedömer att förutsättningar för närvarande saknas för att uppfylla dessa ambitioner. Utvecklingen går snarare i motsatt riktning.

Också inom naturvårdsområdet har minskade ramanslag i kombination med ökade arbetsinsatser för särskilda program och uppdrag trängt ut kärnverksamheter, t ex tillsyn och samråd. Omfattande externfinansierade projekt och program har krävt stora insatser av länsstyrelserna under de senaste åren. Två exempel är administrationen av EU:s miljöstöd och administration av sk gröna jobb i naturreservat.

Sedan slutet av 1980-talet pågår en omfattande delegering av miljöansvaret till kommunerna. Det innebär att länsstyrelserna har fått uppgiften att samordna och följa upp verksamheten. Enligt RRV finns en risk att många länsstyrelser i alltför snabb takt minskar sina ambitioner på de områden som har delegerats, för att på så sätt frigöra resurser till annan verksamhet. Det leder till problem, eftersom kommunerna sällan har beredskap att överta ansvaret för tillsyn och samråd. När länsstyrelserna överlämnar tillsynsansvaret på naturvårdsområdet måste de enligt RRV:s förslag samtidigt erbjuda kommunerna hjälp att bygga upp den egna kompetensen.

Länsstyrelsernas uppfattningar

För att komplettera RRV:s studie har vi genomfört en enkätundersökning hos samtliga länsstyrelser. Frågeställningarna har i första hand riktats mot tillsynen enligt ML och LKP. Skälet är dels att det är två av de viktigaste lagarna på miljöområdet, dels att de två lagarna delvis representerar skilda sätt att lagstifta.

Av de 23 länsstyrelserna har 19 svarat. 9 av dem lämnade inga egna svar, utan hänvisade till RRV:s rapport. Med bara 10 fullständiga svar är det svårt att dra några generella slutsatser. Svaren får istället fungera som en illustration.

På frågan om hur tillsynen enligt ML och LKP skiljer sig åt svarar de flesta länsstyrelser att skillnaden är relativt stor. Tillsynen enligt ML prövar om en verksamhet är tillåten och om villkoren för utsläppen uppfylls. Några sådana villkor finns inte enligt LKP. Den lagen bygger ju bl a på att den som använder kemikalier ska eftersträva att använda de ämnen som är minst skadliga för miljön, vilket är svårt att kontrollera. Tillsynen enligt de två lagarna samordnas dock i hög grad. Flera länsstyrelser uppger att tillsyn enligt LKP bara sker i samband med tillsynen enligt ML.

Det är vanligt att tillsynen delegeras till kommunerna, åtminstone när det gäller B-anläggningarna. I några fall har dock länsstyrelserna behållit tillsynen över kommunala B-anläggningar, t ex avloppsreningsverk och avfallsanläggningar. Delegeringen har i stor utsträckning skett på kommunernas begäran, enligt 44a § ML. Ett skäl för att delegera tillsynen har varit närhetsprincipen, d v s att de kommunala tillsynsenheterna finns nära de verksamheter som ska övervakas.

De flesta länsstyrelserna uppger att deras resurser för miljöuppgifter har minskat under senare år. Oftast beror det på sänkta anslag. Men till en del förklaras neddragningen av länsstyrelsernas egna prioriteringar.

Det är framförallt den aktiva tillsynen hos företagen som har minskat när resurserna har skurits ned. Den allmänna uppfattningen hos länsstyrelserna är att samma sak gäller kommunernas tillsyn.

Den vanliga meningen bland länsstyrelserna är att det krävs mer resurser för att tillsynen ska bli bättre. För att säkerställa att nya resurser verkligen kommer tillsynen tillgodo skulle det behövas någon form av ”öronmärkning” av anslaget, d v s länsstyrelsen skulle inte själv få fördela pengarna. En övergång till ett system med ökat inslag av generella föreskrifter i stället för tillståndsprovning skulle enligt någon länsstyrelse kunna minska behovet av aktiv tillsyn. Ett ökat inslag av sk egentillsyn hos företagen kan vara ett annat sätt att lösa problemet. Samarbetet mellan kommunerna och länsstyrelsen skulle kunna utökas för att förbättra och effektivisera miljöarbetet.

Det största hindret för att föra eventuella överträdelser av miljöreglerna till åtal är åklagarnas arbetsbelastning, anser länsstyrelserna. Miljöärendena riskerar att prioriteras ned. Någon länsstyrelse uppger att det kan vara svårt att få åklagarna att förstå att överträdelser av miljöreglerna bör förhindras även om de inte alltid leder till en påtaglig miljöskada. I många fall är överträdelser nämligen ett sätt för företagen att skaffa sig konkurrensfördelar, t ex genom att låta bli att söka tillstånd för en verksamhet. Andra orsaker som länsstyrelserna pekar på är att utbildningen i miljörett hos polis och åklagare är eftersatt.

På frågan om länsstyrelserna upplever att det finns motsättningar mellan konkurrensintresset och miljöintressen varierar svaren. Någon länsstyrelse anser att det finns en genuin konflikt mellan hälso- och miljöintressen och andra intressen. Andra länsstyrelser menar att det bara i något enstaka fall kan vara så. En länsstyrelse uppger att utbytesregeln enligt LKP kan vara svår att hävda gentemot konkurrens- och marknadsintressen.¹⁰

¹⁰ Utbytesprincipen beskrivs i avsnitt 3.1.

Enligt 38a § ML är den som bedriver verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig skyldig att själv kontrollera verksamheten (egenkontroll). Den allmänna uppfattningen bland länsstyrelserna är att egenkontrollen fungerar bra hos de större företagen men sämre hos de mindre. Anledningen är ofta att de mindre företagen saknar egen kompetens på området. Men situationen har förbättrats under senare år, i takt med att miljömedvetandet hos företagen har ökat. Någon länsstyrelse påpekar dock att initiativet till ökad egenkontroll alltid kommer från myndigheterna.

Av 38b § ML framgår att den som bedriver miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig varje år ska lämna en särskild miljörapport. Länsstyrelserna uppfattar att systemet fungerar bra. De får in rapporterna, även om de oftast är försenade. Någon länsstyrelse uppger att miljörapporten är intetsägande för många verksamheter, och bara är en administrativ belastning. I vissa branscher är den dock ett bra hjälpmedel. Det gäller särskilt för A-anläggningar.

Svaren på vår enkät bekräftar således bilden från RRV:s granskning. Det finns brister i tillsynen på miljöområdet, och de har ökat under de senaste åren. Om bristerna inte rättas till kan det leda till att miljöreglerna efterlevs sämre, och dessutom öka riskerna för att konkurrensen snedvrids.

3.2 Ekonomiska styrmedel

Som vi har nämnt finns en lång lista över skatter, avgifter och subventioner som har anknytning till miljöpolitiken. Låt oss börja med att reda ut några begrepp.

Ekonomiska styrmedel – begrepp och definitioner

Kännetecknande för de ekonomiska styrmedlen är att de direkt påverkar producenternas eller konsumenternas priser eller kostnader. De klassiska ekonomiska styrmedlen är olika typer av skatter, avgifter och subventioner. Dessutom finns det vissa styrmedel som inte är renodlat ekonomiska, men som påminner om dem eller fungerar på liknande sätt.

Avgifter och skatter

Motivet för att använda avgifter som styrmedel är att marknadspriserna för en vara eller tjänst inte alltid avspeglar alla de samhällsekonomiska kostnaderna för att producera eller konsumera den. Avgifternas syftar alltså till att korrigera marknadspriserna. Ren luft har t ex inte har något marknadspris, trots att den har ett samhällsekonomiskt värde. Därför räknas inte kostnaden för de luftföroreningar som uppstår när en vara produceras in i varans pris. Det leder till att mer ren luft konsumeras (d v s utsläppen av föroreningar är större) än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Genom att ta ut en avgift av den som förorenar luften kan staten ”internalisera” luftens värde (miljökostnaden) i marknadspriset. Förutsatt att den rena luften värderas ”korrekt” – vilket är enkelt i teorin men närmast omöjligt i praktiken – blir resultatet att utsläppen blir ”lagom” stora.

Miljöskatter fungerar på precis samma sätt som avgifter. Att båda begreppen används beror på att det finns en formell skillnad mellan dem. Enligt förarbetena till regeringsformen måste en avgift motsvaras av en specificerad motprestation.¹¹ Det gäller inte för skatter. I Sverige öronmärks inte skatter för särskilda ändamål. Hur skatteinkomsterna ska användas bestäms i budgetprocessen, som syftar till att fördela pengarna så att de på bästa sätt bidrar till att uppfylla samhällets olika mål. Det finns alltså inga krav på att inkomsterna från miljöskatter ska användas för just miljöåtgärder.

Alla sk miljöskatter syftar dock inte i första hand till att internalisera miljökostnaderna i marknadspriserna. Vissa av dem är främst fiskala, d v s är till

¹¹ Prop. 1973:90.

för att öka skatteinkomsterna. I de fallen bestäms inte skattens nivå med utgångspunkt i miljökostnaden. Också fiskala skatter kan dock ha en styrande effekt, eftersom de påverkar marknadspriserna. I många fall motiveras sådana skatter av både miljöskäl och fiskala skäl, vilket gör det svårt att bedöma deras effektivitet som styrmedel.

Subventioner

Det finns ingen entydig definition av begreppet subventioner. Oftast avses olika former av statliga och kommunala ekonomiska stöd och bidrag som riktas till vissa utpekade verksamheter, företag eller organisationer. Syftet kan vara fördelningspolitiskt. I det här sammanhanget är syftet dock i första hand att minska kostnaderna för investeringar eller andra åtgärder som staten eller kommunen vill stimulera av miljöskäl.

Enligt EG:s regler om statsstöd räknas "alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher" som stöd.¹² Några exempel är bidrag, subventionerade lån, garantier, skattelättnader och reduktion av avgifter. Däremot ingår inte generella skattelättnader eller sådana stöd som kommer allmänheten till del och inte ger specifika fördelar för enskilda företag eller branscher. Det kan gälla t ex bidrag till investeringar i infrastruktur.

I WTO:s subventionsavtal definieras subventioner som varje finansiellt bidrag, inklusive inkomst- eller prisstöd, från regering eller offentlig myndighet som innebär en förmån för mottagaren.

En särskild fråga är om, och i så fall när, befrielse från eller nedsättning av skatt ska betraktas som en subvention. RRV har formulerat följande kriterium. "Förutsättningen för att sådana lägre skattesatser skall kunna betecknas som subventioner är att de antingen skapar en konkurrensfördel i förhållande till konkurrerande alternativ eller utgör en befrielse från en skatt som är pålagd av exempelvis miljöskäl och som representerar kostnaderna för verksamhetens externa effekter."¹³

I många fall kan det också vara svårt att avgöra om en subvention till en viss verksamhet ska betraktas som ett ingrepp på marknaden eller ett naturligt

¹² Se EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet – en vägledning. Näringsdepartementet, april 1995, s 8.

¹³ Subventioners inverkan på en ekologiskt hållbar utveckling. Tre fallstudier. RRV 1998:6, s 19.

statligt eller kommunalt åtagande. Det gäller bl a olika former av selektiva service-, informations- eller utbildningsinsatser, t ex till småföretag.

Fördelar och problem

Regeringen strävar efter att öka användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. I många fall är de att föredra framför administrativa styrmedel. Det gäller såväl deras allmänna effektivitet som effekterna på konkurrensen. Flera utvärderingar av de miljöskatter och -avgifter som har använts i Sverige visar också på positiva resultat.

Men också ekonomiska styrmedel kan få negativa effekter på konkurrens och handel. Självklart beror det på hur de utformas.

Problemet att subventioner snedvrider konkurrensen är klassiskt. Subventioner sätter prismekanismen – marknadsekonomins grundbult – ur spel. Det gäller alla former av subventioner, men risken för direkta skadliga effekter på marknaden blir större ju mer riktade subventionerna är mot enskilda branscher, företag eller produkter.

Trots det förekommer subventioner på många olika områden. Ofta är motivet fördelnings- eller sysselsättningspolitiskt. Det gäller t ex olika typer av statligt stöd till företag i vissa regioner.

Subventioner kan också användas som styrmedel, t ex på miljöområdet. Då är syftet just att ”snedvrider” marknaden, t ex för att stimulera vissa typer av investeringar som bedöms som angelägna. Grundtanken är densamma som för miljöavgifter och -skatter, d v s att marknadspriserna behöver korrigeras med hänsyn till olika externa effekter. Men i stället för att internalisera de negativa externa effekterna med en avgift eller skatt så innebär subventioner att man ”belönar” verksamheter som inte har de externa effekterna. Det finns flera argument mot att använda subventioner på det sättet, och vi återkommer till dem i kapitel 4.

I EG:s regler om statsstöd är huvudregeln att allt offentligt stöd som hotar att snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna är förbjudet. Men det finns undantag, bl a för subventioner som avser miljöområdet.¹⁴

Teoretiskt är det inte svårt att utforma miljöavgifter och -skatter utan att skapa negativa effekter på konkurrensen. Däremot finns en rad praktiska problem, som vi återkommer till i kapitel 4. Ett av dem är att generella miljöav-

¹⁴ Se avsnitt 2.2.

gifter kan få dramatiska och oönskade effekter för enskilda företag, branscher eller regioner.

Här ska vi ta upp ett par exempel som illustrerar de problem som kan uppstå med ekonomiska styrmedel.

Lokala investeringsbidrag

Under de senaste åren har riksdagen anslagit relativt stora belopp till olika program på miljöområdet. Motivet har dels varit att åstadkomma miljöförbättringar, dels att skapa nya arbetstillfällen.

För åren 1998 till 2000 kan kommunerna söka pengar till så kallade lokala investeringsprogram.¹⁵ Syftet är att stimulera åtgärder som förbättrar miljön, hushållar med energi och naturresurser samt bidrar till att ställa om samhället till en hållbar utveckling. Dessutom ska åtgärderna skapa nya arbetstillfällen. För de tre åren har totalt 5,4 miljarder kronor anslagits till de lokala investeringsprogrammen.

I oktober 1997 hade i stort sett alla kommuner anmält sitt intresse för bidraget. Många kommuner har skissat på flera tiotals olika projekt. Tillsammans handlar det om investeringar på cirka 60 miljarder kronor, vilket skulle kräva statliga bidrag på knappt 20 miljarder. Alla kommuner kommer således inte att få stöd, utan regeringen kommer att välja ut de ”bästa” och ”mest intressanta” projekten.

Med så här omfattande subventioner finns det en risk för att bidragen kommer att snedvrída konkurrensen. Men vi kan inte bedöma hur stor den risken är. Det beror dels på att de första formella ansökningarna inte ska lämnas förrän den 1 februari 1998 och bedömas successivt under våren, dels på att regeringen inte har presenterat några tydliga kriterier som ansökningarna kommer att bedömas efter. Med hänvisning till EG:s regler anges dock att verksamheter som är konkurrensutsatta kan få högst 30 procent i bidrag.

En tänkbar risk är att kommunerna använder bidragen till att starta verksamheter som konkurrerar på marknader som håller på att utvecklas. Det har skett tidigare, t ex när flera kommuner med hjälp av så kallade ALU-bidrag startade företag som tog hand om elektronikskrot i konkurrens med kommersiella företag som försökte etablera sig på den marknaden. Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att de lokala investeringsbidragen inte används på det sättet. Särskilt som det sannolikt finns fullt tillräckligt med projekt som inte

¹⁵ Så söker kommunen bidrag till miljö och jobb. Lokala investeringsbidrag 1998–2000. Miljödepartementet, broschyr.

behöver få några negativa effekter på konkurrensen. Det gäller sådana områden där det varken finns eller är sannolikt att det kommer att etableras några kommersiella företag. Olika informations- eller utbildningsprojekt är ett exempel, enstaka experiment med och demonstration av nya tekniska lösningar ett annat. Inköp av mark för att bilda naturreservat kan också ge positiva miljöeffekter utan att skada konkurrensen. Problemet med den sortens åtgärder är att de inte direkt skapar så många nya arbetstillfällen. Men indirekt och på lite längre sikt kommer de sannolikt att öka sysselsättningen, t ex i befintliga eller nya företag som tillverkar miljöanpassade produkter eller utför olika tjänster på miljöområdet.

Koldioxidskatten

Generella skatter eller avgifter som syftar till att internalisera kostnader i form av skador på miljön, t ex till följd av utsläpp i luften, har flera fördelar. De ger tydliga signaler till den som svarar för utsläppen. Det är ett kostnads-effektivt styrmedel – för varje anläggning kan det billigaste sättet att minska utsläppen väljas, och det behövs inga detaljerade föreskrifter om vilka åtgärder som ska vidtas. Styrmedlet baseras på principen om att förorenaren ska betala.

Problemet är att styrmedlet i vissa fall kan vara ”alltför effektivt”. Sådana verksamheter som innebär stora utsläpp skulle drabbas av kraftigt höjda kostnader till följd av miljöavgifterna. Deras konkurrenskraft skulle försämrans i förhållande till anläggningar i länder som har lägre avgifter eller inga alls.

Ett tydligt exempel på det problemet är skatten på koldioxidutsläpp. Sverige är ett av få länder som har infört en koldioxidskatt, och den svenska skatten hör till de högsta i världen. Skatten tas ut som en punktskatt på fossila bränslen. För att minska belastningen på tillverkningsindustrin så har den betalat en lägre skatt än andra sektorer. Fram till den 1 juli 1997 var industrins koldioxidskatt 25 procent av den generella nivån. Därefter har den höjts till 50 procent. I samband med höjningen infördes dock en särskild begränsning för den energiintensiva industrin, för att undvika att dess konkurrenskraft skulle försämrans i förhållande till företag i andra länder. Begränsningen innebär att skattesatsen sjunker till 12 procent av den generella nivån när den totala skatten överstiger en viss andel av saluvärdet.¹⁶ Eftersom en sådan nedsättning skulle kunna strida mot EG:s regler om statsstöd har den prövats av Europeiska kommissionen. Kommissionen godkände förslaget.

¹⁶ Prop. 1996/97:29

Exemplet visar på svårigheten att använda skatter och avgifter på ett neutralt sätt. Lägre skatter för vissa verksamheter kan självklart snedvrta konkurrensen mellan olika verksamheter i Sverige. I fallet med koldioxidskatten är det dock inte fråga om någon konflikt mellan miljö- och konkurrenspolitiken. I stället är problemet att det kan vara mycket dyrbart för ett enskilt land att ta ut högre skatter eller avgifter än andra länder.

När det gäller utsläpp av koldioxid kan höga skatter eller avgifter dessutom få negativa miljöeffekter, d v s motverka sitt syfte. Utsläpp av koldioxid har inga lokala effekter, d v s miljön i Sverige skulle inte bli bättre om utsläppen från de svenska industrierna minskade. Men om de skulle konkurreras ut av utländska anläggningar som släpper ut mer koldioxid per producerad enhet skulle höga svenska skatter kunna leda till att de samlade utsläppen ökade. Risken för klimatpåverkan till följd av koldioxidutsläpp skulle därmed öka i stället för att minska.

Det enda sättet att lösa den här sortens problem är att harmonisera miljöskatter och -avgifter i länder med verksamheter som konkurrerar med varandra. Först då skulle spelreglerna för handel och konkurrens bli sunda. Om det är möjligt att åstadkomma återstår dock att se.

3.3 Miljökrav vid offentlig upphandling

På senare tid har olika typer av miljökrav vid offentlig upphandling lyfts fram som en möjlighet att stimulera företagen att miljöanpassa sina varor och tjänster. Tanken är att staten och kommunerna tillsammans är så viktiga kunder att de direkt kan påverka producenterna och leverantörerna. Att konsumenterna kan utnyttja sin makt på det sättet är i och för sig helt i linje med marknadsekonomins principer.¹⁷ Kraven måste dock utformas så att de inte strider mot EG:s eller Sveriges egna regler om offentlig upphandling.¹⁸ Syftet med reglerna är bl a att hindra att vissa leverantörer diskrimineras.

Med ett par aktuella exempel ska vi illustrera de typ av problem som kan uppstå när t ex en kommun ställer miljökrav vid upphandlingen. Exemplet visar dels att de formella reglerna kan vara svåra att tolka och tillämpa, dels att den här sortens krav kan skapa särskilt stora problem för mindre leverantörer.

¹⁷ Se avsnitt 1.3.

¹⁸ Se avsnitt 2.2.

Miljökrav i förfrågningsunderlaget – Vänersborgs kommun

Vänersborgs kommun genomförde under våren 1997 en upphandling av material för skolan. Upphandlingen avsåg såväl förbrukningsmaterial (t ex pennor och block) som artiklar med längre livslängd (leksaker och idrottsredskap).

Som bilaga i förfrågningsunderlaget fanns anvisningar för att beskriva miljöegenskaperna hos de olika produkterna. De innehöll dels de kriterier som kommunen skulle beakta vid valet av leverantör, dels mallar för miljövarudeklarationer som skulle fyllas i av leverantören. Deklarationerna avsåg leverantörens miljöarbete, förpackningarna, transporter, lek-, skol- och förskolematerial samt papper. Tanken var således att leverantörerna skulle miljövarudeklarera såväl sin egen verksamhet som de produkter de offererade.

Leverantörerna uppmanades också att markera vilka av produkterna som uppfyllde kriterierna för ”Bra miljöval”, ”Svanen” eller annan miljömärkning med motsvarande krav.¹⁹

För att illustrera omfattningen av de miljökrav som ställdes i förfrågningsunderlaget ska vi redovisa några av de krav och kriterier som kommunen hade formulerat.

Miljövarudeklarationen för leverantörens miljöarbete avsåg i första hand att beskriva leverantörens miljöpolicy. Av kriterierna framgick att en leverantör som saknade miljöpolicy eller som inte hade ett etablerat miljöstyrningssystem (EMAS, ISO 14001 eller annat likvärdigt system) inte borde anlitas.²⁰ Följaktligen skulle leverantörer som uppfyllde de två kriterierna prioriteras.

Miljövarudeklarationen för transporter innebar att leverantören bl a skulle redogöra för typ av transportsystem, eventuell samordning av transporter, typ av bränsle och miljöklass samt om service och reparationer på fordonen var miljöanpassade. De leverantörer som använde transporttjänster som genomfördes med diesel av miljöklass 1 och 2 eller med bensin av miljöklass 1 och använde regummerade däck som innehöll oljor med högre halt av

¹⁹ Se avsnitt 3.4.

²⁰ EMAS (Eco Management and Audit Scheme) är EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning. ISO 14001 är Internationella Standardiseringsorganisationens standard för miljöstyrning och miljörevision.

polykromatiska föreningar än 3 procent skulle bara upphandlas om det fanns särskilda skäl.

Miljövarudeklarationen för papper avsåg att visa om hela produkten och papperet i den uppfylde kriterierna för ett antal angivna miljömärken eller motsvarande, om råvaran kom från ett skogsbruk som uppfyllde Världsnaturfondens och Naturskyddsföreningens preliminära kriterier för ett miljöcertifierat skogsbruk eller motsvarande. De produkter som uppfyllde de kriterierna skulle prioriteras i upphandlingen.

Anbudsunderlaget var således mycket omfattande. Anbudsgivaren skulle uppge egenskaper hos såväl produkterna och produktionsprocessen som det egna miljöarbetet och transportererna. För att uppfylla kommunens krav på information krävs detaljerade kunskaper och en hel del arbete. För vissa mindre leverantörer kan det därför vara svårt eller omöjligt att ens vara med och tävla om en upphandling av det här slaget. Det finns alltså en risk för att konkurrensen snedvrids till förmån för stora företag. Men eftersom upphandlingen inte är rättsligt prövad går det inte att bedöma om, och i så fall i vilken omfattning, som utformningen av anbudsunderlaget strider mot bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling.

Beaktande av transporters miljöpåverkan – Stockholms stad

Enligt en rapport från KemI, Naturvårdsverket och NOU så vill relativt många offentliga upphandlare ställa krav på att de produkter som köps ska transporteras på ett miljövänligt sätt.²¹

Ett exempel på det är ett förslag som Stockholms stad tog fram under våren 1996. Förslaget innebar att Stockholm avsåg att införa skärpta miljökrav vid sin upphandling. Skärpningen innebär i korthet att kraven inte bara ska avse själva produkterna, utan också transporterernas miljöpåverkan vid upphandling av produkter.

Enligt uppgift från Stockholms stad är de skärpta kraven inte fastställda, men Miljö- och hälsoskyddsnämnden har beslutat att föra upp frågan för behandling i kommunfullmäktige.

Så vitt vi vet finns inte något fall i Sverige där kravet på miljövänliga transporter vid upphandling av varor har prövats i förhållande till de svenska upphandlingsreglerna. Men Europeiska kommissionen har undersökt och kritise-

²¹ Offentlig upphandling med miljöhänsyn. Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Nämnden för offentlig upphandling. Rapport 4508, Naturvårdsverket.

rat Stockholms förslag med utgångspunkt i reglerna för den inre marknaden. Mot den bakgrunden är de föreslagna kraven sannolikt inte heller förenliga med de svenska reglerna.

3.4 Information till konsumenterna

På senare år har konsumenternas roll i miljöpolitiken lyfts fram. Om konsumenterna ställer krav på att produkter eller tillverkningsprocesser ska ta hänsyn till miljön kan de tvinga tillverkarna att vidta kraftfulla åtgärder för att minska miljöpåverkan. De tillverkare som låter bli kommer att drabbas av minskad försäljning eller försämrad lönsamhet. Många hävdar att trycket från konsumenterna i dag spelar en större roll för företagens miljöarbete än olika statliga styrmedel. I kapitel 4 ska vi diskutera förutsättningarna för det.

Som vi redan har nämnt har informationen till konsumenterna en viktig funktion i marknadsekonomin. Brist på – eller felaktig – information kan leda till att konsumenterna fattar ”fel” beslut, eller till att transaktionskostnaderna blir höga. Ett villkor för att konsumenterna ska kunna spela en aktiv roll på miljöområdet är att de känner till hur olika produkter påverkar miljön. Eftersom sambanden ofta är komplicerade så ställs det stora krav på informationen. Konsumenterna måste kunna lita på att den är korrekt, och informationen måste ha sådana former att den är enkel att tillämpa vid besluten om inköp av olika varor.

Professionella konsumenter, t ex stora företag som köper insatsvaror och offentliga organisationer med särskilda inköpsfunktioner, har troligen goda möjligheter att skaffa och tolka den information de behöver.²² Men enskilda konsumenter och små företag kan ha stor nytta av att informationen är tydlig och lätt att tolka. Ett exempel på sådan information är den s k miljömärkningen.

Miljömärkning

Sedan flera år förses vissa varor med olika typer av miljömärken. De vanligaste är ”Svanen” och ”Bra miljöval”. Svanen är gemensam för de nordiska länderna, och har beslutats i Nordiska Ministerrådet. I Sverige är det SIS Miljömärkning som sköter märkningen på regeringens uppdrag. Bra miljöval är Naturskyddsföreningens märke. Dessutom finns en rad andra symboler

²² Den aktuella miljökatastrofen i Hallandsås visar dock att till och med ett så stort företag som Skanska kan ha svårt att få korrekt information om innehållet i och effekterna av en produkt.

som har lanserats av olika organisationer eller enskilda företag. EU har en gemensam symbol, "Blomman". Samtliga system är frivilliga.

I princip kan den här typen av miljömärkning fungera som en sund spelregel för konkurrens. Förutsättningen är att alla tillverkare har möjlighet att använda märkningen, och att den information som förmedlas till konsumenterna är tydlig, korrekt och relevant. Här finns en rad brister i dagens system.

Att det finns många olika "miljömärken" kan förvirra konsumenterna. Särskilt som de kriterier som används för de olika märkena är okända eller svåra att tolka. En tillverkare kan t ex använda ett eget miljömärke för att marknadsföra sina produkter som "miljövänliga" utan att de är det. Sannolikt har de stora tillverkarna lättare för att lansera egna symboler. Det kan snedvrída konkurrensen och motverka miljömålen.

Ett annat problem är att de organisationer som svarar för miljömärkningen väljer ut de varor som ska märkas på olika sätt och med delvis skilda syften. Vissa varor har båda märkena, andra bara det ena. Ska konsumenten tolka det som att en produkt med båda märkena är mer miljövänlig än de som bara har ett? Från konkurrenssynpunkt är det ett problem att bara vissa typer av varor är märkta. Varor som saknar märke för att de aldrig har prövats kan ju vara väl så miljövänliga som de som råkar vara märkta. Om konsumenterna alltid strävar efter att köpa miljömärkta varor så kan SIS Miljömärknings och Naturskyddsföreningens urval av produkter få allvarliga konsekvenser för dem som tillverkar varor som inte omfattas av märkningen. Problemet kommer att finnas kvar så länge miljömärkningen är frivillig. Staten kan inte förbjuda en enskild organisation eller en tillverkare att märka vissa varor, förutsatt att informationen inte är vilseledande. Att införa obligatorisk märkning för alla varor är en möjlighet. Men det skulle troligen innebära stora kostnader för administration och kontroll, och det är tveksamt om åtgärden kan motiveras av miljöskäl. På sikt kanske problemet löser sig självt, genom att alla tillverkare bedömer att omärkta varor blir mer eller mindre omöjliga att sälja. Men så länge den nuvarande ordningen består kan problemet åtminstone minskas med tydlig information till konsumenterna om vad miljömärkningen innebär, t ex att det inte alls är självklart att omärkta varor är dåliga för miljön.

Fördelen med ett miljömärke är att det är en enkel och kraftfull form av information. Nackdelen är att det finns så många olika miljöaspekter att det kan vara svårt att jämföra två olika varors effekter på miljön. Men en fullständig "miljödeklaration" kan bli så komplicerad att bara vissa konsumenter kan tillgodogöra sig den. För att fungera som en sund spelregel krävs en noggrann avvägning mellan förenkling och detaljer i märkningen.

Nationella miljömärken kan försvåra handeln mellan olika länder. Det kan vara svårt för en utländsk tillverkare att ta reda på vad som krävs för att få en vara miljömärkt i Sverige. Särskilt om det finns många olika märken. Självklart är det dyrt att anpassa produkterna till särskilda kriterier i olika länder. Därför är det angeläget att märkningen harmoniseras. EU:s försök att harmonisera de statliga märkningarna går dock trögt. För närvarande går utvecklingen snarast i motsatt riktning – flera medlemsländer har infört eller planerar att införa egna märken. När det gäller sådana system som sköts av företagen själva eller av privata organisationer har EU knappast ens några formella möjligheter att förbjuda nationella märkningar.

3.5 Frivilliga åtaganden

Riksdagen uttalade våren 1993 att frivilliga lösningar bör eftersträvas i arbetet för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.²³ I något fall har regeringen överlåtit åt en bransch att själv lösa problemet med att ta hand om uttjänta produkter. Underförstått har det då funnits en ”risk” för lagstiftning om inte branschen själv löser problemet. I andra fall har en lagstiftning initierats genom ett frivilligt branschsamarbete.

En fördel med frivilliga lösningar jämfört med statliga regleringar kan vara att de inte kräver lika stora krav på tillsyn från myndigheterna. För företagen kan det vara en stor fördel att slippa detaljregleringar.

Det finns dock en risk att frivilliga lösningar skadar konkurrensen. I praktiken handlar det om att regeringen eller en myndighet gör en överenskommelse med företagen. Men det är orimligt att teckna avtal med varje enskilt företag. Regeringens eller myndighetens motpart blir i stället ett antal stora företag eller en branschorganisation. Risken är att de utformar sina åtaganden på ett sätt som missgynnar mindre företag och företag från andra länder. De informella regler som skapas kan också fungera som hinder för nya konkurrenter att etablera sig på marknaden.

Ett annat problem är själva frivilligheten. Den innebär ju att inget enskilt företag kan tvingas delta i överenskommelsen. De som står utanför kan därmed skaffa sig konkurrensfördelar genom att avstå från att vidta kostsamma åtgärder som ingår i den frivilliga överenskommelsen. Problemet med sådana s k free riders brukar mötas med krav på tvingande lagstiftning mot dem som inte deltar självmant. Kretsloppsdelegationen har därför dragit slutsatsen att det inte handlar om ett val mellan lagstiftning och frivilliga åtaganden, utan om både och.²⁴ Poängen med att basera lagstiftningen på ett frivilligt åtagande är enligt delegationen att det är billigare och enklare att driva igenom tvingande regler om åtminstone vissa företag redan har gjort ett frivilligt åtagande. En nackdel med det här omvända sättet att lagstifta är att de starka aktörerna kan få ett stort inflytande på reglerna. I slutänden kan det skapa ett starkt skydd mot nya aktörer på marknaden.

Här ska vi illustrera med några exempel på frivilliga lösningar som har genomförts i Sverige.

Producentansvar i byggsektorn

²³ Prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344

²⁴ Strategi för kretsloppsanpassade material och varor, Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14, s 321 f.

I Kretsloppsdelegationens direktiv (dir. 1993:67) anges att man i första hand bör söka frivilliga lösningar, d v s där producenterna åtar sig att själva vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla de miljökrav som staten ställer. Mot den bakgrunden bjöd delegationen in företrädare för byggsektorn för att i samråd formulera ett producentansvar för byggvaror.

I oktober 1994 inrättade byggbranschen på eget initiativ Byggsektorns Kretsloppsråd. Rådet är uppbyggt kring fyra intressegrupper – byggherrar och fastighetsägare, arkitektföretag och tekniska konsultföretag, bygg- och installationsföretag samt byggmaterialindustrin.

Byggsektorns Kretsloppsråd har aktivt och i samråd med Kretsloppsdelegationen enats om en handlingsplan i avsikt att ta ett totalansvar för en miljöanpassning av byggsektorns aktiviteter. Ansvar omfattar produktutveckling, projektering, byggande, förvaltning, ändring och rivning. Syftet är att främja hushållningen av naturresurser och begränsa den negativa miljöpåverkan.

Handlingsplanen innebär bl a att byggsektorns aktörer ska åta sig att begränsa framtida miljöproblem genom att miljöanpassa byggnadsverk och byggprocesser. Ett led i det arbetet är att ”kretsloppsanpassa” byggstandarder, avtal och dokument – t ex de s k Allmänna Material och Arbetsbeskrivningar (AMA) senast under år 1998. Genom att hänvisa till AMA kan byggherren bestämma hur de flesta momenten i byggandet ska ske.

Byggsektorns aktörer har inlett flera aktiviteter för att förverkliga handlingsplanens mål. Flera arbetsgrupper har tillsatts, bl a för att formulera regler för dem som lämnar byggavfall till deponi, för att utforma mallar för redovisning av miljöegenskaper hos olika byggprodukter och för att ge underlag för projektering med miljöhänsyn. Det pågår ett arbete för att anpassa olika branschstandarder till kretsloppstänkandet. Kretsloppsdelegationen har föreslagit att byggsektorns åtagande ska kompletteras med en obligatorisk miljöbesiktning vid alla anmälningspliktiga ändringar.

Det här arbetet kan alltså resultera i en rad nya föreskrifter och standarder, som i sin tur kan utvecklas till kraftfulla spelregler för hela byggmarknaden.

PET-lagen

Förslaget till lag (1991:336) om vissa dryckesförpackningar (”PET-lagen”) tillkom efter överläggningar mellan företrädare för Miljödepartementet och Svenska Bryggareföreningen. Som ett viktigt resultat av dessa överläggningar åtog sig föreningen att finansiera och administrera ett rikstäckande

retursystem med återfyllningsbara PET-flaskor. Samtidigt diskuterades också andra miljöfrågor. I augusti 1989 överlämnade Bryggareföreningen sin programförklaring till miljöministern – ”Miljöprojekt – ett ekologiskt handlingsprogram för Sveriges Bryggerier”. I PET-lagens förarbeten hänvisas till programmet, som bl a innehåller en tidsplan för introduktionen av Bryggareföreningens återfyllnadssystem.

Av förarbetena till PET-lagen tonar följande bild fram av den överenskommelse som låg till grund för lagen.²⁵ Systemets utformning tillgodosåg vissa miljökrav som hade ställts upp av regeringen. Främst gällde det ett krav på återfyllning. Det ställdes också krav på insamlingsprocent, återvinningsgrad och tidsramar för lanseringen. I det skedet förutsattes att det skulle räcka med en standardiserad flasktyp (den s k industriflaskan) som skulle användas till alla drycker som omfattades av systemet. Flaskan skulle klara fler än tio återfyllningar (målet var minst 15 till 20) och vara inordnad i ett pantsystem. 90 procent av flaskorna skulle tas i retur. Återfyllnadssystemet skulle successivt ersätta engångsflaskan mellan den 1 juli 1991 och 31 december 1992. Den 1 januari 1993 skulle således engångs-PET vara helt ersatt av återfyllnads-PET.

Tidigt varnade olika aktörer för systemets starkt negativa konsekvenser för konkurrensen. Särskilt allvarligt ansågs det vara att den föreslagna utformningen kunde leda till att de tre inhemska storbryggerierna fick betydande konkurrensfördelar på de små och medelstora bryggeriernas bekostnad. Den monopolliknande situation som därmed skulle uppstå ansågs också minska de ekonomiska motiven för att utveckla mer konsumentanpassade och miljövänliga PET-förpackningar för drycker.

Dessutom fanns farhågor om att systemet skulle hämma importen. Enligt EG-rätten tillåts inga kvantitativa restriktioner på importen från andra medlemsländer. Inte heller ”åtgärder med motsvarande verkan”. Exempel på förbjudna åtgärder av detta slag är olika administrativa system, t ex krav på hur varorna ska hanteras.²⁶

Kommerskollegium bedömde i ett yttrande att lagens krav på hanteringstillstånd för PET-flaskor var oproportionerligt i förhållande till det avsedda syf-

²⁵ Prop. 1990/91:71, 1990/91:JoU21, rskr 1990/91:251

²⁶ Undantag från förbudet finns dock, bl a för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa (se avsnitt 2.4). I praxis erkänner också EG-domstolen uttryckligen miljöskydd som skäl för undantag. Ett känt rättsfall gällde det danska kravet på retur av öl- och läskedrycksflaskor, som domstolen accepterade med vissa inskränkningar.

tet. Ett anmälningsförfarande, där leverantören anmäler till behörig myndighet att en viss typ av PET-flaska ska användas, hur den ska återinsamlas och hur hög insamlingsprocent som förväntas, borde vara tillräckligt för att uppnå samma miljöeffekt. Vidare borde lagen bara ställa krav på återinsamling. Vad flaskorna därefter används till borde varje tillverkare själv få avgöra. Kravet att PET-flaskorna ska återfyllas var alltså alltför ingripande, ansåg kollegiet. Också med tanke på GATT-reglerna kunde PET-lagen och dess tillämpning ifrågasättas, eftersom det skulle vara svårare för utländska dryckestillverkare än för svenska att leva upp till lagens krav.

Kritiken som riktades mot lagen medförde att den ändrades för att uppfylla villkoren i EES-avtalet. Ändringen innebar bl a att återanvändning och återvinning likställdes.

Kontorspapper

Svensk Returpappersförening, Pappersåtervinning AB (PÅAB) och IL Returpapper AB har åtagit sig att öka insamlingen och återvinningen av kontorspapper. Åtagandet är ett resultat av överläggningar mellan Skogsindustrierna, finpapperstillverkarna, pappersbrukens inköpsbolag för returpapper (IL Returpapper och PÅAB) och Grafiska företagen om ett frivilligt eller lagstadgat producentansvar för kontorspapper.

Åtagandet innebär att Svensk Returpappersförening, PÅAB och IL Returpapper förbinder sig att senast år 2000 samla in och återvinna minst 50 viktprocent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning. Det långsiktiga målet är satt till minst 75 procent. Tidpunkten när det målet ska vara uppnått ska enligt åtagandet fastställas i diskussioner mellan aktörerna och Naturvårdsverket, när uppgifter om insamling och återvinning för år 2000 är tillgängliga.

Åtagandet innebär vidare att aktörerna förbinder sig att redan under år 1997 erbjuda alla kontor i landet kontorspappersinsamling på marknadsmässiga villkor. Grundprincipen är att de etablerade returpappersföretagen i fri konkurrens erbjuder sina tjänster till kontoren. Därutöver har de ett geografiskt ansvar. Det innebär att se till att det i varje kommun finns ett eller flera företag som åtar sig att lämna kostnadsfri rådgivning om kontorspappersåtervinning vid besök eller per telefon och – om så önskas – offerera återvinnings-tjänster. Dessutom kommer aktörerna att bygga upp ett insamlingssystem som gör det möjligt för mindre kontor att kostnadsfritt lämna sitt kontorspapper i insamlingsbehållare på återvinningsstationer. Systemet kommer antingen att samordnas med befintliga insamlingssystem eller byggas upp

separat. I det senare fallet kommer det också i de minsta kommunerna att finnas minst en insamlingsstation.

Ett system där insamlingsentreprenörer har ansvar för insamling och återvinning av kontorspapper genom ett frivilligt åtagande har vissa fördelar jämfört med ett lagstadgat producentansvar. Vid genomförandet av producentansvar för tidningar har frågan om rättigheter och skyldigheter vid insamling av returpapper diskuterats livligt, och det har uppstått konflikter mellan olika insamlingsentreprenörer. Vid ett frivilligt åtagande finns det inget behov av att strikt definiera producenterna. Det aktuella åtagandet bör inte leda till någon restriktion på vem som har rätt att bedriva insamling av kontorspapper. Kontoren har frihet att upphandla insamlingsentreprenör på marknadsvillkor.

Naturvårdsverket har dock pekat på att det finns fördelar med ett lagstadgat producentansvar för kontorspapper. En fördel är att producenternas skyldigheter för insamling och återvinning blir oberoende av konjunktursvängningar. Om ansvaret för insamling och återvinning ligger hos insamlingsentreprenörerna blir systemet mer känsligt för konjunktursvängningar och förändringar av returpapperspriset på den nationella och internationella marknaden. Det skapar heller inget direkt tryck på producenter att miljöanpassa sina produkter. Eftersom IL och PÅAB ägs av olika papperstillverkare bedömer Naturvårdsverket att åtagandet från insamlingsentreprenörerna är förankrat hos papperstillverkarna. Enligt verket är det viktigt att insamlingsentreprenörerna får producenternas stöd för sitt åtagande.

3.6 Tekniska föreskrifter och svenska särlösningar

Här är exemplen hämtade från Kommerskollegiums verksamhet. De avser svenska förslag till regler som har anmälts till EU.²⁷

Exemplen har valts ut för att belysa olika sätt att lösa den konflikt som kan uppkomma mellan reglerna för den inre marknaden och svenska förslag till särlösningar. De har inte valts ut för att de är särskilt alarmerande eller prioriterade, utan för att de illustrerar olika typer av problem. I kapitel 4 återkommer vi med en samlad bedömning av hur sådana problem kan hanteras.

Skrotbilar

Kretsloppsdelegationen har föreslagit att Sverige ska införa producentansvar för skrotbilar. I sitt remissyttrande om förslaget pekade Kommerskollegium på att det skulle innebära att nationella särlösningar infördes, som kunde försvåra fri cirkulation av bilar på den inre marknaden. Även om gemensamma EG-regler för bilar inte finns idag kan åtgärderna komma att betraktas som hinder för varornas fria rörlighet enligt de regler som finns i artikel 30 i Romfördraget. Kollegiet framhöll att Sverige hellre borde verka inom EU för att det införs gemensamma regler på området. Ett sådant arbete pågår, bl a i en arbetsgrupp under Europeiska kommissionen. Den la fram ett förslag till direktiv i juli 1997. I avvaktan på det fortsatta direktivarbetet bör, enligt kollegiets bedömning, frivilliga lösningar som baseras på det nuvarande svenska bilskrotningssystemet vara fullt tillräckliga.

Miljödepartementet har under arbetets gång haft överläggningar med representanter för kommissionen, som har hävdats att det är bra om några länder inför egen lagstiftning som liknar direktivförslaget. Det kan påskynda att ett direktiv verkligen kommer att antas. Det förslag till direktiv som har presenterats av kommissionen har kritiserats. Bilbranschen skulle hellre vilja se en EU-lösning som är mer lik det svenska förslaget.

Den svenska förordningen trädde i kraft den 1 januari 1998. Överläggningar pågår med kommissionen om utformningen av direktivet. Målsättningen för svensk del är att få ett direktiv som liknar den svenska förordningen så mycket att det inte medför några större svårigheter att ändra den när EG-direktivet antas.

Det svenska förslaget till förordning har anmälts till EU. Efter anmälan har reaktioner från kommissionen kommit. Den anser att Sverige noga bör följa

²⁷ Se avsnitt 2.1.

utvecklingen inom EU och undvika regler som strider mot förslaget till EG-direktiv. Sverige har svarat att man med intresse följer utvecklingen inom EU och vid behov kommer att anpassa den svenska lagstiftningen till de kommande EG-reglerna.²⁸

Terrängskotrar

Regeringen anmälde enligt EU:s informationsprocedur ett förslag till förordning om åtgärder mot buller och avgaser från terrängskotrar.²⁹ Förslaget innebär att ett bullerkrav på 75 dB(A) ska vara uppfyllt för de skotrar som släpps ut på den svenska marknaden. Dessutom begränsas avgasutsläppen för koloxid, kolväten, kväveoxider och partiklar. Tillverkaren eller dennes representant i Sverige ansvarar för att skotrarna uppfyller kraven.

Förslaget baserades på ett betänkande från Utredningen om vidareutveckling av systemet med miljöklasser för bilar m m.³⁰ Där föreslogs avgas- och bullerkrav, som inte finns i något annat land. Enligt förslaget ska ett kontrollorgan pröva om kraven uppfylls. För att täcka kostnaderna för prövningen ska kontrollorganet ha rätt att ta ut en särskild avgift av tillverkarna. Tillverkaren eller importören ska åläggas att inhämta ett avgas- och bullergodkännande och vara beredd på att en kontroll senare kan ske av att avgas- och bullergodkända terrängskotrar verkligen uppfyller kraven. Om så inte är fallet åläggs tillverkaren vid vite att utan kostnader för skoterägaren vidta de åtgärder som behövs. Vidare kan böter utdömas för den som yrkesmässigt importerar eller säljer icke godkända terrängskotrar.

Kommerskollegium framförde i sitt remissyttrande över betänkandet att det var oklart hur de särskilda buller- och avgaskraven och kraven på en särskild mätmetod skulle gå att förena med EU:s princip om fri rörlighet för varor. Åtgärder som begränsar rörligheten med hänvisning till miljökrav får inte utgöra en godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Kraven på typgodkännande, tillverkaransvar och att utländska tillverkare ska ha ett anmält ombud i Sverige som ska företräda tillverkaren skulle försvåra tillträdet till den svenska marknaden för såväl inhemska som utländska leverantörer.

²⁸ I avsnitt 3.7 diskuterar vi de konkurrensproblem på de svenska marknaderna som kan uppstå på grund av förordningen.

²⁹ Se avsnitt 2.1.

³⁰ Miljöklassning av snöskotrar. Betänkande av Utredningen om vidareutveckling av systemet med miljöklasser för bilar m.m., SOU 1995:97.

Kommerskollegium ansåg också att det kunde ifrågasättas om åtgärderna var proportionella mot det syfte som skulle uppnås. Frågan är om det inte skulle gå att minska buller och avgaser från snöskotrar utan att riskera att skada handeln över gränserna.

För att undvika de olägenheter som nationella särkrav innebär bör internationella lösningar eftersträvas. De föreskrivande myndigheterna bör ange vilken internationell harmonisering som krävs och hur den ska uppnås.

Europeiska kommissionen och Finland framförde reaktioner på det svenska förslaget. Deras huvudsakliga invändningen var att skotrarna omfattas av maskindirektivet, där bl a bullernivån regleras. Enligt direktivet ska producenten se till att bullernivån är så låg som möjligt med hänsyn till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna. Sverige får därför inte införa andra regler om på det området.

Sverige har beaktat synpunkterna och kommer inte att lägga fram bullerbestämmelser som står i strid med maskindirektivet. Tvingande gränsvärden för avgasutsläpp kommer inte att träda i kraft förrän industrin har möjlighet att uppfylla dem, vilket troligen inte blir förrän efter år 1998.

Metylenklorid och trikloretylen

De svenska föreskrifterna om metylenklorid och trikloretylen är exempel på krångliga och byråkratiska system som kan försvåra handeln över gränserna.

Förordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel fastställer att kemiska produkter som helt eller delvis består av metylenklorid eller trikloretylen inte får saluhållas, överlåtas eller användas för yrkesmässigt bruk från och med den 1 januari 1996. KemI utfärdade föreskrifter (KIFS 1995:6) om undantag från förbudet. Enligt dem får lösningsmedel användas vid forskning och utveckling och i analysarbete. Under år 1996 fick trikloretylen dessutom användas för avfettning och avvattning, förutsatt att övergångsproblem hade anmälts och att en avgift på 1000 kronor betalades till KemI för varje arbetsställe som omfattades av anmälan. Enligt föreskrifterna kunde KemI dessutom bevilja undantag från reglerna i enskilda fall, mot en avgift på 5000 kronor.

Reglerna begränsar importen till Sverige av de aktuella ämnena. Att ersätta dem med andra produkter eller metoder medför i vissa fall höga kostnader för användarna. Risken finns att särskilt små och medelstora företag har svårt att använda alternativa produkter eller metoder. Kommerskollegium har

påpekat att avgifterna för att få undantag kan vara ekonomiskt betungande. Särskilt för små företag kan de försvåra import och export.

Vissa företag har framfört klagomål till Europeiska kommissionen om att de svenska reglerna hindrar försäljning och användning av produkterna för yrkesmässigt ändamål. Klagomålen ifrågasätter om de svenska reglerna är förenliga med gemenskapsrätten på området, dvs om de hindrar den fria rörligheten för varor.

Genom en skrivelse den 24 juli 1995 begärde kommissionen in de svenska myndigheternas synpunkter på de frågor som väckts genom klagomålen. Kommissionen frågade särskilt varför de svenska myndigheterna inte anser att det är lämpligt att ersätta reglerna med kontroller på arbetsställen, för att på så sätt minska exponeringen för produkten och den potentiella hälsorisken. Den lösningen skulle vara mindre restriktiv mot handeln. I en skrivelse den 6 oktober 1995 svarade myndigheterna att kontroll på arbetsställen inte ansågs leda till en tillräcklig minskning av exponeringen för produkten, eftersom det stora flertalet av de små producenterna inte har kunskaper och möjligheter att vidta sådana åtgärder. De hävdade också att en sådan kontroll inte kan utgöra ett tillräckligt incitament för utveckling av alternativ som är mindre farliga för hälsa och miljö.

I flera fall har EG-domstolen uttalat att ett förbud mot att sälja en produkt är en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion enligt artikel 30 i Romfördraget. Det gäller även om reglerna är desamma för importörer och nationella producenter. Domstolen har gjort samma bedömning för åtgärder som begränsar användningen av importerade produkter eller som kräver ett godkännande före försäljning eller användning. Samma sak gäller för sådana avgifter som KemI tog ut för att bevilja undantag, i vart fall om de är så höga att de kan hindra den fria rörligheten för varor.

Kemikalieinspektionens föreskrifter ändrades år 1997 (KIFS 1997:3). Systemet med dispensavgifter genomfördes inte, men i stället infördes en ansökningsavgift på 2500 kronor.

För närvarande pågår en rättslig process om förbudet mot trikloretylen i Sverige. Den började med att ett antal företag ansökte om dispens mot förbudet. KemI avslag ansökningarna. Företagen överklagade till länsrätten i Stockholms län, som undanröjde KemI:s beslut. KemI överklagade i sin tur till kammarrätten i Stockholm, som har medgivit prövningstillstånd. Samtidigt beslöt kammarrätten att länsrättens domar gäller tills vidare, trots att de inte har vunnit laga kraft. Också det beslutet har överklagats av KemI.

Det är alltså ännu inte avgjort om de svenska reglerna på området strider mot artikel 30 i Romfördraget. Frågan kommer att tas upp i EG-domstolen.

3.7 Producentansvar

Regeringen har i olika sammanhang uttalat att det övergripande långsiktiga miljömålet måste vara ett ekologiskt hållbart samhälle. Det innebär bl a att varor och material i en ökad utsträckning måste återanvändas eller återvinnas.

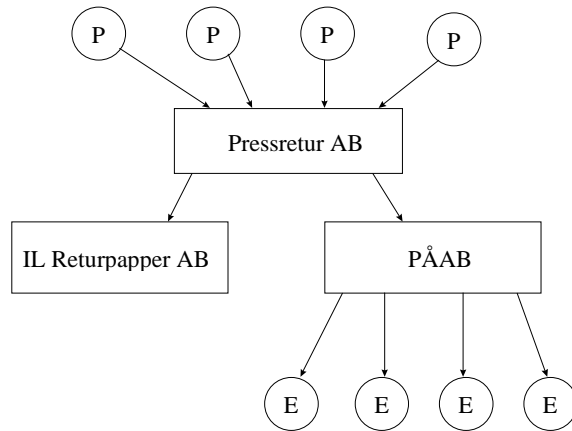
Hittills har regeringen i stor utsträckning valt att införa s k producentansvar för att skapa "kretslopp". Syftet är alltså i stort sett detsamma som för de äldre lagarna om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium och om vissa dryckesförpackningar.³¹

Här redovisas två exempel på hur regeringen har valt att utforma producentansvaret.

Returpapper

Förordningen om producentansvar för returpapper trädde i kraft den 1 oktober 1994. Av förordningen framgår att producenterna är skyldiga att samla in och ta hand om returpapper, i första hand tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. Med producent avses den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på, trycker eller låter trycka tidningar eller importerar tidningar för distribution i Sverige. I figur 2 visas schematiskt ett exempel på hur hanteringen inom ramen för producentansvaret för returpapper har utformats.

³¹ Se avsnitt 3.5.



Figur 2. Schematisk beskrivning av organisationen för producentansvaret för returpapper.

Producenterna (P) har överlåtit ansvaret på ett gemensamt ägt materialbolag, Pressretur AB. Bolaget har i sin tur uppdragit åt två återvinningsföretag, IL Returpapper AB och Pappersåtervinnings AB (PÅAB), att ansvara för insamlingen av materialet. Slutligen har insamlingsföretagen upphandlat entreprenörer (privata företag, kommunala renhållningsföretag etc) för att sköta den fysiska insamlingen. IL Returpapper har framför allt i storstäderna egen insamlingskapacitet, varför insamlingen till viss del har skötts i egen regi.

IL Returpapper och PÅAB ägs av de stora pappersbruken. Företagen fungerar som grossister och inköpsbolag för bruken.

Materialbolaget, och ytterst producenterna, har hävdad en ensamrätt till returpapperet. I praktiken har det inneburit att bara IL eller PÅAB (eller de entreprenörer som de anlitar) får ha mottagningssystem för returpapper. Regeringsrätten prövar för närvarande frågan om hur långt producenternas eller entreprenörernas ensamrätt sträcker sig.

Producentansvaret för returpapper har skapat åtminstone två konkurrensproblem.³²

³² Frågan om eventuella samarbeten mellan företagen eller de avtal som kan förekomma mellan parterna strider mot konkurrenslagstiftningen beaktas inte här.

För det första finns det företag som använder returpapper som insatsvara i sin produktion, men som inte är producenter i producentansvarsförordningens mening och inte heller ingår i någon av företagssfärerna som äger IL Returpapper respektive PÅAB. Bland de företagen finns sådana som har haft svårt att få tillgång till returpapper. Särskilt märkbart blir det då den insamlade volymen inte täcker den efterfrågan som finns. Företagen tvingas istället att importera returpapper, eller att i högre utsträckning använda jungfruliga råvaror, d v s skog. Eftersom det kostar mer får de därmed en konkurrensnackdel.

Den andra typen av problem har att göra med den fysiska insamlingen. Producenterna hävdar att de har ensamrätt till returpapperet. Det har lett till tvister om vem som får samla in papperet. När returpapperet har ett kommersiellt värde kan det ju vara lönsamt att sköta insamlingen.

Personbilar

Från den 1 januari 1998 finns det ett producentansvar för uttjänta personbilar i Sverige.³³ Hur ansvaret är tänkt att fungera regleras i förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar.

Av förordningen framgår att som producent betraktas den som yrkesmässigt tillverkar eller för in bilar i Sverige. Den omfattar bara bilar som registreras för första gången efter den 31 december 1997, vars totalvikt inte överstiger 3500 kg och som inte går på medar eller band.

Enligt förordningen ska producenterna kostnadsfritt ta emot alla uttjänta bilar som de har tillverkat i eller fört in i Sverige efter den 31 december 1997. De får ta betalt för sitt åtagande. Men bara om bilen saknar ekonomiskt värdefulla delar (t ex motor och växellåda), eller i betydande omfattning har utrustats med delar från någon annan än producenten och dessa är svåra att återanvända eller återvinna. Den bestämmelsen kan påverka konkurrensen negativt.

För det första är det en oklar och oförutsägbar regel. Vem ska avgöra när en bil har utrustats i ”betydande omfattning” med andra delar än de som producenten tillverkar? I första hand måste avgörandet ligga hos producenterna. Den som vill göra sig av med sin uttjänta bil kommer dock sällan att ha direkt kontakt med producenterna, utan med de auktoriserade bilåtervinningsföretagen. Producenterna kommer därför att behöva utfärda anvisningar. Här kommer det troligen att uppstå stora problem med att tolka hur långt förord-

³³ Se avsnitt 3.6.

ningen sträcker sig. Att en betydande andel icke-original reservdelar har använts är ett nödvändigt men inte tillräckligt skäl för producenterna att kräva ersättning för att ta hand om bilen. Det krävs dessutom att reservdelarna ”svårigen kan återanvändas eller återvinnas”. Här kan det också uppstå tvister.

För det andra kan bestämmelsen begränsa konkurrensen på marknaden för reservdelar. Den som använder andra än originalreservdelar kan tvingas betala en avgift för att bli av med sin uttjänta bil. För konsumenten lönar det sig i så fall bara att använda alternativa reservdelar om de är så mycket billigare att prisskillnaden täcker avgiften för att göra sig av med bilen. Problemet är att den avgiften kommer att vara okänd för de flesta konsumenter. Osäkerheten om hur stor avgiften kommer att vara när det blir dags att skrota bilen kan hämma försäljningen av andra reservdelar än de som är tillverkade av bilproducenten. Enda säkra sättet för bilägaren att slippa betala skrotningsavgiften är ju att bara använda originaldelar. Följden blir minskad konkurrens på reservdelsmarknaden.

Ytterligare ett konkurrensproblem kan uppstå till följd av förordningen. Konkurrensverket har tagit emot klagomål om att Bilindustriföreningen avser att teckna avtal med ett trettiotal bilåtervinningsföretag om att fullgöra producentansvaret. Det strider mot regeringens resonemang i förarbetena till förordningen.³⁴ Där slås fast att förutsättningarna för en sund konkurrens på reservdelsmarknaden inte får skadas av producentansvaret. Därför ska producenterna ha möjlighet att bedriva verksamhet som konkurrerar med auktoriserade skrotare. Men lika viktigt är att reglerna inte ger producenterna ensamrätt till de uttjänta bilarna i alla led. En bilägare måste t ex kunna välja mellan att lämna sin bil till producenten eller till en auktoriserad skrotare som inte har avtal med en producent. De auktoriserade skrotarna bör dessutom ha kvar sin skyldighet att ta emot bilar, eftersom det inte går att kräva ett producentansvar för alla bilar. Samtidigt bör producenterna ha en skyldighet att utan avgift ta emot alla uttjänta bilar som de själva har tillverkat eller importerat. Själva tanken med producentansvaret är ju att producenterna ska ta ett fullt ekonomiskt ansvar för sina produkter.

Om Bilindustriföreningen fullföljer sina intentioner att teckna avtal med vissa utvalda bilåtervinningsföretag finns en risk för att konkurrensen på den marknaden begränsas. Det är dock inte prövat om ett sådant samarbete strider mot konkurrenslagen.

³⁴ Se prop. 1995/96:174, Producentansvar för uttjänta bilar, m.m.

4. Vilka är problemen – och vägarna runt dem?

Utredningens utgångspunkt är att spelreglerna på miljöområdet påverkar förutsättningarna för handeln över gränserna och konkurrensen mellan företagen. En central fråga är om de nuvarande reglerna kan förändras för att förbättra marknadernas dynamik och effektivitet.

4.1 Är miljöreglerna något problem?

Vår allmänna bedömning är att de styrmedel och andra åtgärder på miljöområdet som hittills har använts i Sverige knappast har varit något avgörande problem för marknadsekonomins funktion. Det betyder inte att alla miljöregler är idealiska. Men jämfört med andra störningar har de haft en begränsad betydelse. Ett skäl är att miljökraven för det mesta har kunnat mötas med relativt billiga åtgärder, som inte har påverkat produktionen eller priserna särskilt mycket. I vart fall inte jämfört med effekterna av förändrade råvarupriser, personalkostnader, valutakurser etc.

Det är dock ingen självklar slutsats som bygger på säkra fakta. Ett stort metodproblem är att det är omöjligt att säga hur situationen hade varit om miljöreglerna hade varit utformade på ett annorlunda sätt, särskilt som utvecklingen av en marknadsekonomi är en dynamisk process. Det går inte att intervjua företag som inte finns men kanske hade gjort det om villkoren för konkurrens och handel hade varit bättre.

Som en parallell kan nämnas att det finns studier som pekar på att miljökraven hittills inte har "tvingat" något svenskt företag att upphöra med sin verksamhet. Ibland hävdas till och med att hårda miljöregler ökar konkurrenskraften och lönsamheten, i vart fall på lite sikt. Svårigheten i att bedöma den sortens påståenden är att företag sällan uppstår eller försvinner över en natt. Tvärtom så kan livscykeln mätas i decennier eller sekler, inte minst hos många av de stora svenska företagen som baserar sin verksamhet på omfattande investeringar. Om ett sådant företag drabbas eller gynnas av sämre respektive bättre villkor så påverkas deras långsiktiga beslut om investeringar och lokalisering av nya anläggningar. Men på kort sikt sker sannolikt inga påtagliga förändringar över huvud taget. Med det perspektivet kan också till synes obetydliga miljökrav få stora effekter, fast de märks tydligt först på lång sikt.

En annan reservation om styrmedlen gäller deras effekter för de mindre företagen och företagen i andra länder. Det finns många exempel på hur miljö-

politiska styrmedel har anpassats till de stora svenska företagen. Förhandlingarna om koncessionsvillkor enligt miljöskyddslagen är ett.³⁵ Ett annat exempel är nedsättningen av koldioxidskatten för den elintensiva industrin.³⁶ Ett relativt färskt exempel är de samtal som fördes mellan regeringen och den svenska bilindustrin sedan Vägverket beslöt att ställa krav på bränsleförbrukningen vid upphandling av tjänstebilar. Skälet till att de stora företagen har haft relativt lätt att få gehör för sina synpunkter på miljökraven är att de vart och ett har så stor betydelse för landets ekonomi och sysselsättning. Ett litet företag, som kanske inte ens är etablerat på marknaden, kan inte använda den typen av argument för att slippa stränga miljökrav. Detsamma gäller självklart för utländska företag. Därför kan det inte uteslutas att miljöreglerna i själva verket har skadat konkurrensen och handeln över gränserna, även om det inte har fått några tydliga direkta effekter för de enskilda företagen.

Att vi inte tror att miljöreglerna har haft någon avgörande negativ effekt på ekonomins funktion innebär inte att det helt saknas problem. I vart fall finns det ”skönhetsfläckar”, som borde kunna tvättas bort utan att för den skull minska möjligheterna att nå miljömålen. Här handlar det om att försöka utforma styrmedel som både är effektiva från miljösynpunkt och som inte riskerar att snedvrider konkurrensen på de inhemska eller internationella marknaderna.

På enskilda marknader och för vissa branscher kan problemen dessutom vara – eller bli – relativt stora. Det gäller inte minst de försök med ”otraditionella” styrmedel eller åtgärder som har börjat prövas på senare år. Ett exempel som vi strax återkommer till är olika försök att åstadkomma sk kretslopp för vissa material. Där innebär åtgärderna ofta direkta ingrepp på marknaderna, som kan hämma utvecklingen av en sund konkurrens. Risken för att ingreppen bidrar till att skapa monopol är ett viktigt exempel.

När det gäller effekterna på handeln över gränserna finns det en rad exempel på problem. Den ökade internationella integrationen har skapat nya utmaningar för den svenska miljöpolitiken.³⁷ I många fall är problemen direkt kopplade till det ökade flödet av produkter och förpackningar från olika län-

³⁵ Se avsnitt 3.1.

³⁶ Se avsnitt 3.2.

³⁷ Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att flera av de miljöproblem som bedöms vara mest allvarliga måste lösas genom internationellt samarbete. Både luft- och havsföroreningar kan t ex skada miljön på platser långt ifrån själva utsläppen. Här är den ökade internationella integrationen en tillgång snarare än ett problem för miljöpolitiken.

der. Samtidigt deltar Sverige aktivt i arbetet för att skapa och utveckla en inre marknad inom EU, där den fria rörligheten för varor är ett centralt inslag. Här finns det risk för konflikter.

Slutsatsen av de här resonemangen är att det finns anledning att mer än hittills uppmärksamma de olika potentiella konflikter som kan uppstå när nya miljöpolitiska styrmedel utformas. Inte minst av miljöskäl är det viktigt att upptäcka, förstå och hantera målkonflikterna. De avvägningar mellan olika mål som i vissa fall krävs är sällan enkla eller självklara. Tvärtom finns det en rad angelägna önskemål i samhället, som ständigt konkurrerar om de begränsade resurserna. Och varken miljömålen eller andra mål är i de flesta fall absoluta eller orubbliga. Utmaningen är att hitta en rimlig balans mellan de olika målen.

Hittills har de tänkbara konflikterna mellan miljöpolitiken och strävan efter en effektiv marknadsekonomi sällan lyfts fram tydligt. Däremot har de närings-, sysselsättnings- och regionalpolitiska målen ofta betonats i samband med olika miljöpolitiska beslut. När vi nu pekar på två nya aspekter – konkurrensen mellan företag och handeln över gränserna – bidrar vi således inte till att minska risken för konflikter, utan tvärtom. Det illustrerar att risken för konflikter ökar ju fler mål som finns att ta hänsyn till. Men om konflikterna finns så måste de under alla omständigheter hanteras. Möjligheterna att göra rimliga avvägningar är självklart bättre om de olika intressena lyfts fram och beskrivs tydligt.

Hårdare miljökrav – nackdel eller fördel?

Den traditionella uppfattningen är att hårdare miljökrav ökar kostnaderna för den som drabbas av dem. Det gäller oberoende av hur kraven utformas. Skärpta gränsvärden för utsläpp innebär högre kostnader för reningsutrustning, höjda miljöavgifter eller -skatter ökar kostnaderna för verksamheten. Effekten blir att de företag som drabbas av hårdare miljökrav får sämre konkurrenskraft än andra. Det resonemanget brukar användas som argument för att ett enskilt land inte kan införa hårdare miljökrav på företagen än dem som gäller i konkurrentländerna.

På senare år har den här uppfattningen ifrågasatts. Framför allt är det den amerikanska ekonomen Michael Porter som ställer resonemangen på huvudet. Porter menar att skärpta miljökrav kan leda till att företagets totala kost-

nader minskar. Då ökar produktiviteten, och därmed konkurrenskraften. Samma sak skulle gälla för enskilda länder som för en sträng miljöpolitik.³⁸

Utgångspunkten i Porters resonemang är att företagen är ineffektiva, d v s inte utnyttjar sina resurser på bästa sätt. En viktig orsak är att de saknar information om t ex kostnader och tekniska möjligheter, eller inte klarar av att utnyttja informationen. Ett annat skäl är trögheter i företagets organisation. Tillsammans leder det till att företagen inte fattar de bästa besluten.

I ett sådant läge kan skärpta miljökrav fungera som en injektion för företaget. De ger en signal om att det går att minska miljöpåverkan, och tvingar företaget att öka sin kompetens på miljöområdet. Effekten blir att det startas en innovationsprocess. Den leder i sin tur till att företagets miljöpåverkan minskar samtidigt som produktionskostnaderna sänks eller värdet på produkterna ökar.

Ett exempel kan illustrera idén. Ett företag släpper ut stora mängder förorenat avloppsvatten från tillverkningsprocessen. Enligt nya miljökrav måste utsläppen minska till hälften. För att klara det krävs stora investeringar i ny reningsutrustning. På grund av de höga kostnaderna börjar företaget undersöka alternativa lösningar, och upptäcker att hela tillverkningsprocessen kan ändras så att den bara kräver en fjärdedel så mycket vatten. Resultatet blir att de nya miljökraven uppfylls med råge, samtidigt som kostnaderna för vatten minskas med 75 procent.

Resonemanget, som brukar kallas för Porterhypotesen, har kritiserats från teoretiskt håll. Framför allt har kritikerna ifrågasatt varför ett företag frivilligt skulle avstå från lönsamma investeringar ända tills de tvingas göra dem på grund av skärpta miljökrav. Och även om det skulle vara sant att det finns stora outnyttjade möjligheter att förbättra företagets produktivitet så är det inte självklart att just miljöförbättringar är de mest lönsamma åtgärderna. Andra investeringar, t ex i produktutveckling, utbildning av personalen eller marknadsföring, skulle kanske öka produktiviteten ännu mer.

³⁸ Se t ex Porter, E.M. och van der Linde, C., Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 nr. 4 1995, s 97 ff.

En bra sammanfattning av Porters resonemang, kritiken mot det och de empiriska studier som har använts för att testa det finns i Marklund, P-O., Miljöpolitiska styrmedel och konkurrenskraft – en litteraturgenomgång, i Underlagsrapporter till Skatteväxlingskommitténs slutbetänkande, SOU 1997:11, s 413 ff.

Å andra sidan så går det heller knappast att förkasta Porterhypotesen med utgångspunkt i teoretiska resonemang. Enda sättet att testa den är med empiriska försök. Men de empiriska studier som har gjorts pekar varken på några positiva eller negativa effekter på konkurrenskraften av miljöregleringar, åtminstone inte när det gäller ekonomin som helhet. När det gäller enskilda företag finns det dock exempel på att hårdare miljökrav har drivit fram lönsamma åtgärder. Men också på motsatsen, d v s att miljökraven har försämrat lönsamheten. Ett skäl till att det är så svårt att dra slutsatser är att de allra flesta studierna på området utgår från den traditionella ekonomiska teorin. Företagen antas vara "rationella", d v s sträva efter maximal vinst, samt ha perfekt information. De antagandena är rakt motsatta dem som Porter bygger sitt resonemang på.

Tills vidare går det alltså inte att säga om hårda miljökrav är en fördel eller en nackdel för företagens konkurrenskraft. Ibland hävdas att Sverige bör gå före andra länder med hårdare miljökrav. Ett motiv är att det på lite sikt skulle öka de svenska företagens konkurrenskraft. Om den sortens påståenden är inspirerade av Porters resonemang så har de snarast karaktären av gissningar.

4.2 Styrmedel

I slutet av 1960-talet inleddes en diskussion om vilka miljöpolitiska styrmedel som effektivast uppfyllde de miljöpolitiska målen. Vid den tiden hade miljöpolitiken främst präglats av regleringar och andra administrativa styrmedel. Ett antal ekonomer kritiserade miljöpolitiken, och förordade utsläppavgifter som styrmedel i miljöpolitiken.³⁹ Ett argument för ekonomiska styrmedel var att de, rätt utformade, skulle stimulera utvecklingen av produktionsmetoder som är mindre skadliga för miljön. Ett annat skäl var att de på ett bättre sätt än de administrativa styrmedlen skulle kunna utformas så att miljöpolitiken blev samhällsekonomiskt effektiv. Sedan lång tid tillbaka har miljöekonomer t ex argumenterat för likformiga utsläppavgifter och sk överlåtbara utsläppsrätter.⁴⁰ Poängen med den sortens styrmedel är att de utnyttjar marknadsekonomin centrala mekanismer, och på så sätt sätter "rätt" pris på miljön.

³⁹ Den förste i Sverige som på ett systematiskt sätt argumenterade för avgifter och skatter som miljöpolitiska styrmedel var Erik Dahmén, i sin bok *Sätt pris på miljön* från år 1968. Hans grundläggande argument och resonemang har upprepats åtskilliga gånger sedan dess.

⁴⁰ Se t ex Mäler, K-G., *Nya ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*. *Ekonomisk Debatt* 1984:7, s 442 ff.

Ekonomiska styrmedel – för- och nackdelar

Ekonomiska styrmedel – t ex en skatt på utsläpp av en viss förorening – ger incitament till ett stort antal mindre och successiva anpassningar. Jämfört med ett strikt förbud mot den sortens utsläpp, vilket skulle tvinga fram stora och språngvisa anpassningar, kan skatten därför innebära lägre kostnader för samhället. Det gäller särskilt om de förändringar man vill åstadkomma – t ex minskade utsläpp – måste komma till stånd genom en stor mängd beslut hos aktörer med olika kostnadsstrukturer. Det gäller i de allra flesta fall på miljöområdet.

Eftersom skatten påverkar priserna blir den en tydlig signal till företag och hushåll om samhällets värderingar. Styrmedlet behöver inte påverka de olika aktörernas värderingar för att de ska agera på önskvärt sätt. Det räcker att aktörernas konstaterar att kostnaderna stiger. Sedan ligger det i deras eget intresse att anpassa sig till det.

När kostnaderna ändras påverkas också lönsamheten för olika teknologier. Därmed kan ekonomiska styrmedel stimulera till teknisk utveckling.

De direkta kostnaderna för att administrera en miljöskatt är relativt små, förutsatt att systemet är väl utformat och samordnas med andra skatter. Också kostnaderna för att administrera generella subventioner och annat stöd kan hållas relativt låga.

Det finns också nackdelar med de ekonomiska styrmedlen, t ex miljöskatter. En sådan är att det är svårt att i förväg bedöma om styrmedlet leder till att målen uppfylls. Trots skatternas tydliga signal kan trögheter i anpassningen – särskilt på kort sikt – innebära att utvecklingen inte blir exakt den som avsågs. Det ligger då nära till hands att ändra skatterna efter hand. Varje sådan förändring innebär dock en risk för att aktörernas tilltro till styrmedlets långsiktighet och stabilitet minskar. Den osäkerhet som det leder till kan minska styrmedlets effektivitet.

En generell nackdel med höjda skatter, t ex på utsläpp, är att de kan vara inflationsdrivande. En annan är att de kan leda till icke önskvärda fördelningseffekter.

Ett avgörande problem med miljöavgifter eller -skatter är att det är svårt att i avgöra den korrekta nivån. Även om teorin är klar och relativt enkel så har det i praktiken visat sig vara närmast omöjligt att värdera olika miljöqualite-

ter i pengar. Valet av kalkylränta och tidshorisont kan t ex påverka miljöns pris, d v s miljöavgiftens storlek, mycket kraftigt.⁴¹

I det sammanhanget bör nämnas en mer fundamental kritik mot tanken på att internalisera miljökostnaderna genom avgifter eller skatter. Det skulle helt enkelt bli för dyrt. Om alla negativa externa effekter i form av miljöpåverkan skulle internaliseras i priset på varor och tjänster – vilket är en förutsättning för att miljön ska få sitt rätta pris – skulle priserna i vissa fall stiga så kraftigt att det i vart fall på kort sikt skulle skapa enorma påfrestningar på ekonomierna. Den anpassning och omställning som blev följden skulle innebära stora sociala kostnader. I klartext är budskapet i den kritiken att vi helt enkelt måste bortse från en del av miljökostnaderna. En mildare tolkning är att miljömålen måste vara mycket långsiktiga, så att ekonomierna kan anpassas successivt och utan dramatiska omställningar.

Administrativa styrmedel – för- och nackdelar

Om målet är en omfattande och snabb förändring kan det krävas kraftigare och mer direkta styrmedel än de ekonomiska, t ex direkta förbud. En intressant fråga är dock hur mycket säkrare och snabbare andra styrmedel verkar, och hur kraftiga de behöver vara för att ge önskad effekt. Regleringar kan t ex kringgås genom dispenser, undantag eller olika typer av fusk. I praktiken blir i så fall effekterna inte så stora som de skulle kunna bli.

För att de administrativa styrmedlen ska uppfylla villkoret för kostnadseffektivitet krävs att kostnaderna för de åtgärder man vill åstadkomma med styrningen är kända och lika för alla. Så är det sällan i verkligheten. Alternativet är att reglerna differentieras med avseende på olika aktörers kostnader. Om det är många aktörer som berörs är det i praktiken omöjligt.

Osäkerhet om konsekvenserna av en reglering kan leda till såväl för svaga som för kraftfulla ingripanden. Till skillnad från skatter och subventioner kan både styrkan, precisionen och inte minst anpassningsprocessen försämraras. Till det kommer också att ju mer omfattande eller detaljerad en reglering är, desto större blir kostnaderna för att kontrollera att den efterlevs.

Val av styrmedel

⁴¹ En översiktlig genomgång av problemen och försöken att lösa dem finns i ”Möjligheter att värdera externa effekter” i Underlagsbilaga 18 i Omställning av energisystemet, underlagsbilagor (SOU 1995:140), del 3, s 151 ff.

Under ideala förutsättningar, vilka bl a innefattar perfekt information, är ekonomiska och administrativa styrmedel likvärdiga.

Om informationen och kunskapen är asymmetriskt fördelad, på ett sådant sätt att marknadens aktörer själva känner till sina anpassningsmöjligheter och -kostnader bättre än staten, är ekonomiska styrmedel fördelaktiga. De ger utrymme för decentraliserade beslut och anpassningar. I det motsatta fallet, d v s då staten är bättre informerad, kan såväl administrativa som ekonomiska styrmedel vara lämpliga.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att tillgången på information och kompetens på miljöområdet varierar kraftigt mellan olika aktörer, inte minst mellan stora och små företag. Ett sätt för staten att öka effektiviteten hos ett styrmedel kan därför vara att bidra till att höja kompetensen hos de mindre företagen.

I praktiken kan valet av styrmedel sällan göras med utgångspunkt i entydiga och klara förutsättningar. I stället gäller det att ta hänsyn till de aktuella och specifika omständigheterna. Då är det viktigt att väga in de samhällsekonomiska kostnaderna för olika styrmedel. Det finns en rad faktorer att ta hänsyn till. De viktigaste är:

- kostnaderna för administration och kontroll,
- incitamenten till teknisk utveckling,
- miljöbelastningens karaktär (t ex nationell eller internationell),
- hur väl styrmedlet förväntas bidra till att miljömålet nås,
- effekter på näringslivets konkurrenskraft,
- fördelningseffekter,
- effekter på handel och konkurrens.

Hur de olika aspekterna ska hanteras och vägas samman i praktiken är en central fråga. Men den saknar ett entydigt svar. Följande citat sammanfattar problemet. ”Det finns sällan några enkla beräkningsmodeller eller algoritmer att räkna ut vilka mål och styrmedel som är bäst. Olika intressen måste sammas så gott det går. Det innebär också att man ständigt måste vara beredd att ompröva mål och lösningar.”⁴²

Mycket talar dock för att väl utformade ekonomiska styrmedel ofta är det mest kostnadseffektiva miljöpolitiska medlet. Förutsättningarna är goda för att väga in flera av de aspekter som räknades upp tidigare, och samtidigt

⁴² Wanden, S., Målkonflikter och styrmedel – ett centralt miljöstrategiskt problem. Rapport 4800, Naturvårdsverket, 1997, s 62.

undvika eller minska konflikterna med andra mål. Om marknadspriserna avviker från de samhällsekonomiskt motiverade, t ex till följd av externa effekter, kan staten införa miljöavgifter som motsvarar de samhällsekonomiska kostnaderna för utsläpp av olika föroreningar. Om de ekonomiska styrmedlen utformas på ett bra sätt kan de styra så att anpassningarna sker till så låga kostnader som möjligt för samhället. Styrkan i en väl utformad miljöbeskattning ligger i att priserna avspeglar samhällets marginella kostnader för de skador som olika verksamheter ger upphov till.

En annan möjlighet är att reglera utsläppen för varje företag på ett sätt som gör att kostnaden för att minska utsläppen på marginalen blir lika stor som skadekostnaden. I praktiken är det bara möjligt om det är ett fåtal företag som svarar för de aktuella utsläppen.

För att marknader ska vara effektiva är det viktigt att aktörerna möter samma spelregler. Så länge marknaderna och miljöproblemen är nationella finns det inga principiella svårigheter att undvika diskriminering av vissa aktörer. Viktigare än miljökravens eller miljöavgifternas nivå är att de belastar olika aktörer lika. I praktiken är det dock långt ifrån självklart att t ex lagstiftningen är neutral bara för aktörerna möter samma lagar. Reglerna kan t ex tillämpas på skilda sätt för stora och små företag, i olika branscher eller i olika delar av landet. Förhandlingsutrymmet inom miljöskyddslagens ram kan t ex vara olika stort för olika företag.

Ofta kan det finnas goda motiv för den sortens skillnader. Miljön kan t ex vara mer eller mindre känslig på olika platser. Ett annat skäl är att det finns andra politiska mål som väger tungt. Helt generella miljökrav skulle t ex kunna få stora negativa regional- eller sysselsättningspolitiska effekter, i vart fall på kort sikt.

Om marknaderna är eller kan bli internationella så finns en genuin konflikt mellan nationella miljöregler och handel över gränserna. Varje skillnad i de olika ländernas regler riskerar att hindra handeln över gränserna och försämra konkurrensen. Enda sättet att komma runt det problemet helt är att skapa överstatliga regler som tar över den nationella lagstiftningen. Även om en del framsteg har gjorts på senare år så återstår mycket arbete innan det finns harmoniserade internationella miljöregler ens på de mest centrala områdena. Det gäller inte minst de gränsöverskridande utsläppen till luft och vatten.

Till skillnad mot regleringar kan kostnaderna för ekonomiska styrmedel någorlunda väl kvantifieras, beräknas och göras kända i förväg. De går alltså att utforma som fasta spelregler som inte diskriminerar mellan olika aktörer, vilket är värdefullt för bl a handeln och konkurrensen. Förutsatt att skatterna eller avgifterna belastar inhemska och importerade produkter lika så snedvri-

der de inte konkurrensen. Från effektivitetssynpunkt finns det därför mycket som talar för att en skatt eller avgift är att föredra framför en reglering, i vart fall om en åtgärd ska riktas mot många aktörer.

Bland de ekonomiska styrmedlen är skatter och avgifter i princip att föredra framför bidrag och andra former av ekonomiskt stöd. Stöd till investeringar i eller drift av anläggningar kan ge snabbare effekter än en miljöskatt, som ju leder till successiva anpassningar. Men det kan vara vanskligt att avgöra om den utveckling som stimuleras med ett bidrag verkligen är den önskade, d v s att det överordnade målet för politiken nås till lägsta kostnad. Dessutom kan stödet förorsaka andra samhällsekonomiska kostnader.⁴³ Därför finns risken att sådana subventioner stör den önskade utvecklingen eller stimulerar investeringar som inte är lönsamma i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I sammanhanget är det intressant att återknyta till diskussionen om den så kallade Porterhypotesen. Resonemanget mynnade ut i den spännande – men hittills obesvarade – frågan om hårda miljökrav förbättrar eller försämrar företagens konkurrenskraft. Men lika intressant är att svaret – oavsett vilket – knappast gör det svårare att välja och utforma lämpliga styrmedel.

Skälet är att Porters resonemang inte bara utgår från att miljöpolitiken ska vara sträng – den måste utformas på ett korrekt sätt också. Med det menas att de styrmedel som används ska riktas direkt mot miljöeffekterna och inte reglera vilka tekniska lösningar som ska användas. Det ska företagen själva avgöra. På så sätt främjas flexibiliteten och nytänkandet. Om miljöreglerna innebär krav på vissa tekniska lösningar så kan de hämma den tekniska utvecklingen. Det gäller t ex kraven på ”bästa tillgängliga teknik”, som ibland har använts i bl a Sverige. Sådan teknik finns ju redan, så den sortens krav driver knappast på den tekniska utvecklingen. En annan förutsättning är att styrmedlen ska bygga på och utnyttja marknadens mekanismer.

Enligt Porter bör alltså i första hand ekonomiska styrmedel användas, d v s miljöavgifter, överlåtbara utsläppsrätter och pantsystem. Om regleringar ska användas så bör de vara neutrala, d v s inte styra de tekniska lösningarna. Det är också viktigt att miljöpolitiken är konsekvent och stabil. Då blir den

⁴³ För att finansiera ett statligt bidrag krävs i princip höjda skatter. Det kan i sig medföra relativt höga kostnader för samhället. En annan typ av kostnader är negativa effekter på konkurrens och handel. Ett tredje exempel är när olika subventioner motverkar de miljöpolitiska målen. Den frågan diskuteras i en färsk rapport från Riksrevisionsverket. Se Subventioners inverkan på en ekologiskt hållbar utveckling. Tre fallstudier. RRV 1998:6.

tydlig. Dessutom minskar företagens osäkerhet och risken för onödiga eller felaktiga investeringar.

Vi kan således konstatera att de styrmedel som Porter rekommenderar i stort sett är identiska med dem som ekonomer har förespråkat sedan länge – och som har bäst förutsättningar att fungera som sunda spelregler för handel och konkurrens.

Sammanfattningsvis kan man säga att det är mycket som talar för att man i första hand bör välja miljöskatter eller -avgifter som styrmedel i miljöpolitiken. Den uppfattningen delas av regeringen, som i olika sammanhang har argumenterat för en ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.⁴⁴ När OECD nyligen granskade den svenska miljöpolitiken var en av slutsatserna att Sverige bör satsa mer på ekonomiska styrmedel.⁴⁵ Europeiska kommissionen är också av samma uppfattning. I ett meddelande från januari 1997 påpekar kommissionen att medlemsländerna har ett betydande handlingsutrymme för att införa skatter och avgifter på miljöområdet. Kommissionen uppmuntrar sådana åtgärder, eftersom den anser att de är kostnadseffektiva. Förutsättningen är självklart att åtgärderna är förenliga med EG:s och WTO:s regler för handeln över gränserna.

Trots att mycket talar för de ekonomiska styrmedlen kan lagar eller andra administrativa styrmedel vara bättre i vissa fall. Det gäller t ex om det är viktigt att veta exakt vilka effekter som åtgärden får. Om målet är att en viss verksamhet ska upphöra eller ett visst ämne inte ska användas över huvud taget så kan ett direkt förbud vara det enda sättet.

⁴⁴ Se t ex Så används skatter och avgifter i miljöpolitiken, faktablad nummer 8:1. Miljödepartementet, juni 1997.

⁴⁵ Sammanfattning av OECD Environmental Performance Review of Sweden. Miljödepartementets skriftserie 1:1996

Tillsyn

De nuvarande miljölagarna lär finnas kvar under överskådlig tid, även om en del av dem i princip borde kunna ersättas med ekonomiska styrmedel. Därför är frågan om hur lagarna tillämpas viktig. Hur tillsynen fungerar kan t ex ha stor betydelse för konkurrensen.

Som nämnts kan det finnas skäl att väga in flera andra aspekter än effekterna för konkurrensen och handeln över gränserna när man väljer och utformar spelregler på miljöområdet. Däremot är det svårt att se några rimliga motiv för att inte tillämpa reglerna på ett likartat sätt, t ex när det gäller tillsyn. Tvärtom så är det mycket viktigt att spelreglerna upplevs som rättvisa och sunda. För att en lag ska vara effektiv krävs det naturligtvis att aktörerna följer den. Är det en lagstiftning som förutsätter tillsyn för att garantera efterlevnaden krävs att aktörerna upplever risken för upptäckt som ett reellt hot. I annat fall blir lagstiftningen i stort sett verkningslös. Effektiviteten hos en lagstiftning beror således bl a på hur effektiv tillsynen är. Miljöområdet skiljer sig i det avseendet inte från andra områden.

På miljöområdet är mycket av tillsynen decentraliserad till länsstyrelserna eller kommunerna. Som framgår av RRV:s granskning av länsstyrelsernas miljöarbete skiljer sig ambitionsnivåerna mellan länen.⁴⁶ Det finns därför en risk för att också tillämpningen kan variera mellan olika delar av landet. Som vi redan har konstaterat måste spelreglerna vara konkurrensneutrala. I det ligger att tillsynen så långt det är möjligt ska ha samma nivå i hela landet. Naturvårdsverket har därför en viktig uppgift i att stödja och samordna länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn.

RRV drog slutsatsen att det finns tre alternativa vägar att gå för att komma till rätta med bristerna i länsstyrelsernas tillsyn på miljöområdet. För det första kan staten ge länsstyrelserna ökade resurser, så att de kan klara sina tillsynsuppgifter bättre. Ett alternativ är att regeringen eller länsstyrelserna själva gör tydligare prioriteringar i miljövårdsarbetet. Det kan t ex ske genom att begränsa tillsynen för vissa branscher, minska kraven på inspektioner och besiktningar, förenkla tillståndsprövningarna. En annan möjlighet är att fortsätta delegera uppgifter till kommunerna. Oavsett ambitionsnivån på miljövårdsarbetet efterlyser RRV ett mer aktivt stöd från Naturvårdsverket till länsstyrelsernas handläggare.

RRV diskuterar ett ökat inslag av egenkontroll som ett alternativ till tillsyn. Länsstyrelserna uppfattning är att den egenkontroll som finns i dag i allmänhet fungerar bra, åtminstone hos de stora företagen. Här förutsätts att företa-

⁴⁶ Se avsnitt 3.1.

gen antingen ska rapportera till myndigheterna om sina åtgärder på miljöområdet eller att någon från företagen fristående part genomför miljörevisioner. Kostnaderna för en sådan revision ligger då hos företagen. För ett ökat inslag av egenkontroll talar att det kan frigöra resurser hos länsstyrelserna, vilka skulle kunna användas till tillsyn på vissa strategiskt viktiga områden.⁴⁷ Det förutsätter naturligtvis att statsmakterna inte minskar anslagen i samma takt som egenkontrollen ökar.

Enligt länsstyrelserna fungerar egenkontrollen i allmänhet sämre i de mindre företagen, i första hand för att de saknar kompetens. Om de små- och medelstora företagen måste öka sin kompetens eller anlita särskilda specialister för att klara egenkontrollen kan det bli en betungande uppgift för dem, som försämrar deras konkurrenskraft i förhållande till stora företag. Om det blir aktuellt med ett ökat inslag av egenkontroll bör den därför i första hand riktas mot branscher där inslaget av mindre företag inte är så stort. Men åtminstone på längre sikt kan staten förbättra förutsättningarna för egenkontroll i de mindre företagen genom att på olika sätt hjälpa dem att höja sin kompetens. Nyttan av sådana insatser ökar ju längre ned i storleksklasserna som egenkontrollen tillämpas.

Tillsynen är viktig för att skapa effektiva marknader. Svaren i vår enkät till länsstyrelserna ger samma bild som tonar fram i RRV:s rapport. Vi anser därför, liksom RRV, att åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med de problem som i dag finns på tillsynsområdet. Den grundläggande orsaken till problemen med den statliga tillsynen tycks vara att länsstyrelsernas resurser för tillsyn har minskats. Ett ökat inslag av egenkontroll kan hjälpa upp situationen om den gör länsstyrelsernas tillsyn enklare eller effektivare. Men den statliga – eller kommunala – tillsynen kan knappast ersättas helt av egenkontroll. Ett av de viktigaste motiven för statlig tillsyn är ju att hindra oseriösa företag från att skaffa sig konkurrensfördelar genom att bryta mot regler och villkor. Utrymmet för den sortens fusk torde snarast öka när företagen själva ska kontrollera och rapportera sin miljöpåverkan. Också med en väl utvecklad egenkontroll krävs alltså en viss tillsyn.

När man överväger ökad delegering till kommunerna eller ett större inslag av egenkontroll är det också viktigt att minnas att de åtgärderna inte minskar samhällets kostnader för tillsyn, även om det skulle innebära att länsstyrel-

⁴⁷ Den möjligheten får åtminstone delvis stöd av slutsatserna i en studie om tillsynsmyndigheternas roll vid ett ökat inslag av miljöstyrningssystem i företagen. Se Munck af Rosenschöld, E., *The Relation Between Environmental Management Systems and Environmental Legislation. The Role of the Supervisory Authorities*. Internationella Institutet för Industriell Miljöekonomi, Lunds universitet 1996.

serna fick mer pengar över. Det handlar ju bara om en omfördelning till kommunerna och företagen, om man bortser från den effektivisering av tillsynen som åtgärderna eventuellt skulle medföra. Om problemet är att tillsynen bedöms kräva en alltför stor del av samhällets resurser kan det bara lösas genom att minska behovet av eller ambitionerna med den.

En annan slutsats från svaren på vår enkät är att länsstyrelserna i många fall anser att det är svårt att föra eventuella överträdelser av miljöreglerna vidare till åtal. Det finns flera orsaker enligt länsstyrelserna, t ex att också åklagarmyndigheternas resurser har minskat och att brott mot miljöreglerna därför prioriteras ned. I en del fall saknar polis och åklagare en djupare kunskap om miljöreglerna.

För att tillsynen ska prioriteras av länsstyrelserna är det viktigt att de upplever att deras arbete ger resultat. En viktig förutsättning för det är att de överträdelser man upptäcker verkligen leder till åtal. Möjligheterna att driva miljömål till rättslig prövning kommer sannolikt att öka när de nya regionala miljödomstolarna införs.

Andra typer av styrmedel

Under de senaste åren har en del styrmedel börjat användas i miljöpolitiken, som inte är så lätta att klassificera. De tillhör varken de traditionella ekonomiska eller administrativa styrmedlen. Låt oss se närmare på två av dem, som ofta lyfts fram som viktiga inslag i den framtida miljöpolitiken. De är miljömärkning och miljökrav vid offentlig upphandling.

Miljömärkning

I avsnitt 3.4 beskrev vi den miljömärkning som sedan ett antal år har använts i Sverige. Frågan är vad som krävs för att miljömärkningen ska kunna bidra till att nå de miljöpolitiska målen utan att skada förutsättningarna för handeln över gränserna eller konkurrensen.

Problemfritt – i princip

Miljömärkning handlar om information till konsumenterna, d v s både enskilda hushåll och professionella inköpare. Till skillnad från andra styrmedel är det inte fråga om någon statlig styrning av de verksamheter som kan påverka miljön. I stället handlar det om att utnyttja det miljöintresse som har vuxit bland många konsumenter och producenter på senare år. Om bättre information till konsumenterna kan bidra till minskad miljöpåverkan är det

ett styrmedel som inte behöver ha några negativa effekter på marknadernas funktion. I marknadsekonomin är det ju konsumenternas val som bestämmer vad som ska produceras – inklusive miljöpåverkan i form av utsläpp och olika typer av avfall. Konsumenternas medvetna val som baseras på korrekt information är den sundaste av alla spelregler, och kan definitionsmässigt inte störa konkurrensen.

Brister i dagens system

För att miljömärkningen ska vara ett effektivt komplement – eller i vissa fall till och med ett alternativ – till traditionella statliga styrmedel krävs dock att de kriterier som används för märkningen bygger på miljömålen. Så är det inte idag.

Ett av de vanligaste systemen för miljömärkning är ”Bra Miljöval”. Där är det en ideell organisation – Naturskyddsföreningen – som på egen hand bestämmer vilka krav som ska ställas, vilka produkter som ska märkas och hur mycket det kostar för den som vill använda märket. Staten har inget som helst formellt inflytande över märkningen. Det finns inget skäl att i det här sammanhanget ifrågasätta eller kritisera Naturskyddsföreningens arbete eller syfte med miljömärkningen. I många stycken är de kriterier som används säkert väl i linje med miljömålen. Men det finns också exempel på motsatsen.

Kravet för att få märka el från vattenkraftverk med ”Bra Miljöval” är, något förenklat, att den produceras i kraftverk som byggdes före år 1996. Sedan den 1 juli 1997 kan den som bygger ett s k småskaligt vattenkraftverk få ett bidrag från staten med 15 procent av investeringen.⁴⁸ Även om kravet är att kraftverken ska vara ”miljövänliga” så kan de aldrig uppfylla kriteriet för ”Bra Miljöval”. (Under år 1997 planerar Naturskyddsföreningen dessutom att skärpa naturvårdskraven på vattenkraften.) Exemplet illustrerar att Naturskyddsföreningens miljömål inte alltid är identiska med regeringens.

Parallellt med Naturskyddsföreningens miljömärkning finns ”Svanen”, som är en gemensam nordisk märkning. Där har regeringen åtminstone indirekta möjligheter att anpassa kriterierna, valet av produkter, avgifterna för att få använda märket etc till miljömålen. Dessutom kan regeringen påverka utformningen av och villkoren för märkningen så att den inte får några stora negativa effekter på konkurrensen. En möjlighet är att kontrollera och reglera avgifterna för märkningen, så att de inte blir så höga att små företag får svårt att utnyttja den. Genom att informera tydligt om kriterierna och över-

⁴⁸ Prop. 1996/97:84.

sätta dem till andra språk så får också utländska tillverkare möjlighet att märka sina produkter.

Det finns alltså goda förutsättningar att göra ”Svanen” till en konkurrensneutral spelregel. För närvarande har den dock brister. I ett färskt remissyttrande påpekar t ex Konkurrensverket att förslaget till kriterier för att miljömärka cement ”...illustrerar risken för att miljömärkningen utnyttjas av branschintressen i protektionistiska syften.”⁴⁹ Det borde vara fullt möjligt att undvika den sortens effekter, men exemplet illustrerar hur viktigt det är att miljömärkningen baseras på neutrala och objektiva kriterier.

Trots att det i vart fall tycks finnas förutsättningar att utveckla miljömärkningen till en sund spelregel på miljöområdet så finns det ett antal frågetecken.

Ett problem är självklart att nationella miljömärken alltid riskerar att hämma handeln över gränserna genom att diskriminera importerade varor, åtminstone sådana som tillverkas av mindre företag. Dessutom blir det dyrt. Dels för att själva märkningen kostar, dels för att produkten kan behöva anpassas till olika kriterier. I det avseendet har ”Svanen” i vart fall en viss fördel – den gäller ju i hela Norden. Idealet skulle förstås vara att ha ett gemensamt märke i hela EU, eller ännu hellre hela världen. Den utvecklingen går dock långsamt. Flera EU-länder inför därför egna märken.

Ett annat problem är att många olika märken förvirrar konsumenterna.⁵⁰ När förvirringen blir tillräckligt stor blir märkningen värdelös. Staten kan knappast förbjuda t ex ”Bra Miljöval”. Men enligt Naturskyddsföreningen var tanken från början att deras märkning skulle vara ett provisorium som banade väg för ”Svanen”. Föreningen är för närvarande missnöjd med ”Svanen”, men har inte tänkt sig att hålla på med miljömärkningen för all framtid. Om ”Svanen” börjar fungera bättre och får större genomslag så bör det minska risken för förvirrade konsumenter. Egna ”miljömärken” från olika företag lär dock finnas kvar.

Ett liknande problem, som vi nämnt tidigare, är att en frivillig miljömärkning kan få konsumenterna att tro att omärkta varor måste vara sämre för miljön än de som är märkta. Enda sättet att lösa det problemet fullständigt är att in-

⁴⁹ Konkurrensverkets yttrande över SIS Miljömärknings promemoria Miljömärkning av betong – förslag till miljömärkningskriterier vid tillverkning av betong, dnr 934/97.

⁵⁰ Se avsnitt 3.4.

föra en obligatorisk märkning av alla varor. Men det är sannolikt varken ekonomiskt eller praktiskt möjligt. Genom tydlig information till konsumenterna bör det dock gå att motverka problemet.

Bra för miljön?

Den kanske viktigaste frågan är om miljömärkningen får några positiva effekter på miljön. Det återstår att se. Hittills har efterfrågan på miljömärkta varor visserligen ökat relativt kraftigt. Cirka 70 procent av det tvättmedel som såldes år 1995 var t ex märkt med "Svanen".⁵¹ Skälet till framgången kan dock vara att de produkter som har märkts hittills har varit relativt enkla och billiga att miljöanpassa. Priset är knappast högre än för andra motsvarande produkter. Frågan är hur mycket mer konsumenterna är beredda att betala för "miljövänliga" varor. För sådana produkter som är svåra att tillverka på ett miljövänligt kan det bli fråga om ett betydligt högre pris. Ett tecken som kan tyda på att betalningsviljan åtminstone i vissa fall är mycket begränsad är att elkonsumenternas intresse för sk grön el har varit relativt svalt i de fall där elleverantörerna har tagit några öre extra betalt för den. Men det kan också bero på ovana eller brist på kunskap.

Värd att utveckla

Trots de här frågetecknen så är det lämpligt att utveckla miljömärkningen och försöka utnyttja den mer i framtiden, åtminstone för vissa varor. Under vissa förutsättningar kan den vara ett effektivt sätt att minska de negativa miljöeffekterna, utan att försämra marknadens funktion. Dessutom bör det ligga i konsumenternas intresse att få tillgång till tydlig och korrekt information om olika varor.

Nyligen har regeringen beslutat om två utredningar som berör den framtida miljömärkningen, och som kan ge ett bra underlag för att förbättra det nuvarande systemet. Konsumentverket har fått i uppdrag att göra en metodstudie om miljöinformation till enskilda konsumenter.⁵² Studien ska kunna ligga till grund för en kvalitativ undersökning av vilken typ av miljöinformation som konsumenterna efterfrågar och kan tillgodogöra sig. En särskild utredare har dessutom tillsatts för att analysera problemen när det gäller märkning och annan konsumentinformation på dagligvaruområdet.⁵³ I direktivet nämns bl a

⁵¹ 5 år i miljöns tjänst. SIS Miljömärkning, 1995. Broschyr.

⁵² Regeringsbeslut 1997-11-07, In97/2709/KO.

⁵³ Dir. 1997:151.

problemet med att olika märkningssystem kan förvirra konsumenterna. Utredningen ska vara klar i mitten av augusti 1998.

Offentlig upphandling

Staten och kommunerna handlar varje år upp varor och tjänster för cirka 280 miljarder kronor. På grund av sin storlek kan den offentliga upphandlingen få mycket stora återverkningar på viss ekonomisk verksamhet. I vissa fall kan den vara avgörande.⁵⁴ Även för mindre företag har upphandlingen en stor betydelse.

Genom att ställa miljökrav vid upphandlingen kan den därför fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Men för att fungera som sunda spelregler för konkurrens och handel över gränserna måste kraven utformas på ett bra sätt. Dessutom finns det en del formella regler för hur kraven får utformas.

EG:s regler och Sveriges lag

Kraven vid upphandlingen måste vara i överensstämmelse med EG-direktivens bestämmelser om hänvisning till europeiska tekniska specifikationer, när sådana finns. Finns det inga harmoniserande regler, t ex i form av direktiv eller europeiska tekniska specifikationer, måste skillnader i nationell lagstiftning godtas så länge reglerna inte är diskriminerande och har tillkommit för att tillvarata sådana angelägna intressen som godtas enligt EG-rätten. Den åtgärd som medlemsstaten har vidtagit får dock inte begränsa handeln mellan medlemsstaterna mer än vad som är nödvändigt i förhållande till det eftersträvade syftet (proportionalitetsprincipen).

EG-direktiven om offentlig upphandling innehåller inga uttryckliga bestämmelser om möjligheterna att ställa miljökrav. Däremot innehåller direktiven regler om kvalitativt urval av leverantörer och om hur prövning av anbud ska ske. Inom ramen för de bestämmelserna finns det utrymme att ställa och ta hänsyn till miljökrav.

Direktiven om upphandling baseras i sin tur på Romfördraget. I sammanhanget är främst följande av fördragets artiklar av intresse.

- Artikel 6 om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet,
- artiklarna 30–36 om varors fria rörlighet,

⁵⁴ Offentlig upphandling inom Europeiska unionen: Överväganden inför framtiden. Meddelande antaget av kommissionen den 27 november 1996 ("grönbok").

- artikel 59 om fri rörlighet för tjänster.

EG:s direktiv om offentlig upphandling har införlivats i svensk rätt genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). I många fall går det inte att veta hur en bestämmelse ska tolkas förrän det finns ett avgörande från EG-domstolen. Vi har inte hittat något rättsfall där domstolen har be-dömt miljökrav vid offentlig upphandling. Därför är det inte heller möjligt att ge säkra svar på frågor om vilka miljökrav som får ställas.

Den som avser att ställa miljökrav vid upphandlingen måste välja det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till samtliga omständigheter. I LOU 1 kap. 22 § räknas också miljöpåverkan upp som en sådan omständighet. De miljökrav som ställs måste vara så preciserade att en jämförande utvärdering senare kan göras mellan de olika leverantörerna. Kraven får inte ställas så att utländska leverantörer i praktiken diskrimineras.

Om det finns harmoniserande EG-regler, t ex i form av ett direktiv, begränsas möjligheterna att ställa mer långtgående krav än vad som anges i direktivet. Det är dock viktigt att ta reda på om det rör sig om ett minimi- eller ett totalharmoniseringsdirektiv.

Ett minimidirektiv ställer krav på att medlemsstaternas regler ska uppfylla en miniminivå. Det är sedan fritt för medlemsstaterna att ställa mer långtgående krav, förutsatt att de är förenliga med EG-rätten. Den som upphandlar borde då minst kunna ställa sådana krav som gäller i hemlandet.

Ett totalharmoniseringsdirektiv innebär däremot att den nationelle lagstiftaren inte kan ställa mer långtgående krav än vad som uttryckligen anges i direktivet. Finns det ett totalharmoniseringsdirektiv för ett varuområde begränsas således möjligheterna att ställa hårdare krav.

Ibland kan det vara svårt att avgöra vad som omfattas av ett direktiv. Som ett exempel kan nämnas att det för närvarande pågår en diskussion mellan Sverige och Europeiska kommissionen angående de svenska reglerna för miljöklassning av bilar.

Kommissionen menar bl a att det svenska systemet för kontroll av att fordon klarar utsläppskraven efter en viss sträcka strider mot EG:s regler (70/220/EEG för lätta bilar, 88/77/EEG för dieselfordon).

Enligt kommissionen skulle de svenska reglerna utgöra hinder för varors fria rörlighet. Sverige å sin sida hävdar bl a att de svenska reglerna inte omfattas av direktivet. Om inte parterna kommer överens så blir det sannolikt EG-domstolen som slutligt får avgöra frågan.

Om den som upphandlar vill ställa miljökrav utöver vad som avses i direktiven så gäller det att försöka hitta andra sätt att ta miljöhänsyn. För att anknyta till exemplet ovan finns det förmodligen inga EG-regler som bestämmer vilken energiförbrukning som fordon ska ha. Kanske kan det vara möjligt att ställa miljökrav i det avseendet istället.

Krav på tillverkningsprocessen

Krav som ställs på själva produkten eller tjänsten måste skiljas från krav som ställs på tillverkningsprocessen, där möjligheterna att ställa miljökrav är mycket mer begränsade. De regleras i LOU 1 kap. 17 §. Det går alltså inte att ställa krav på en leverantör som går utöver vad som anges i paragrafen.

Miljökrav som bara gäller framställningen kan göra att det blir svårt eller omöjligt för leverantörer från andra medlemsstater att vinna ett offentligt upphandlingskontrakt. I sådana fall blir det svårt att bevisa att syftet inte är att gynna nationella leverantörer, vilket är förbjudet. Dessutom kan det strida mot proportionalitetsprincipen att ställa miljökrav som främst påverkar miljön i andra medlemsstater.

Vilka krav går det då att ställa på tillverkningsprocessen, när den inte påverkar miljön annat än på produktionsstadiet? En möjlighet är att ställa sådana krav på produktionen som är nödvändiga för att säkerställa varornas fysiska egenskaper, kvalitet etc. I de fall där EG har särskilda regler om framställningssättet är det givetvis även tillåtet att hänvisa till dem.

Enligt uttalanden från tjänstemän i Europeiska kommissionen får miljökrav bara ställas med utgångspunkt i varans eller tjänstens direkta användning. Av det skälet är det likgiltigt hur en produkt är producerad.

Krav på miljömärkning

Det är tveksamt om EG-reglerna gör det möjligt att kräva att varorna ska ha ett visst miljömärke. Däremot bör det gå att kräva att leverantörerna ska uppfylla de kriterier som anges i Rådets förordning (EEG) nr 880/92 om ett gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke, som är frivillig för producenterna. Det innebär att en produkt som uppfyller kriterierna för miljömärkning måste accepteras, även om den inte har själva märket. I kriterierna för märkningen ingår miljöeffekterna vid tillverkningsprocessen.

Krav på miljöledningssystem

Som ett av exemplen i avsnitt 3.3 visar så förekommer det krav på att leverantörerna ska tillämpa bestämda sk miljöledningssystem, t ex EMAS eller ISO 14001.

En fördel med EMAS och liknande standarder är att de underlättar för den som ska upphandla. Självklart är det enklare att kräva certifiering än att utforma ett anbudsunderlag med ett omfattande frågebatteri.

Ändå finns det skäl att varna för att som generell regel ställa krav på EMAS-registrering vid offentliga upphandlingar. För det första är det ingen garanti för att den negativa miljöpåverkan minskar. EMAS och liknande system är rent administrativa system, som syftar till att underlätta för företagen att hantera sina miljöfrågor på ett systematiskt sätt. Det finns inget i systemet som tvingar företaget att arbeta mer miljövänligt än andra företag som följer lagarna. Det är således åtminstone teoretiskt möjligt att ett företag som inte är EMAS-registrerat tillhandahåller miljövänligare produkter än ett företag som är det. Och vice versa – ett företag kan uppfylla EMAS-kraven men ändå producera produkter som inte är mer miljöanpassade än andra.

Till det kommer att EMAS kan snedvrída konkurrensen, trots att det är en slags EU-standard. Skälet är att miljökraven i EMAS är de som ställs i den nationella miljölagstiftningen. Och i vart fall för närvarande skiljer sig lagstiftningen mellan EU-länderna. Den leverantör som finns i ett land med lägre miljökrav får en konkurrensfördel. Miljöeffekten av en sådan ”miljöanpassad” upphandling kan bli negativ jämfört med om man hade valt en leverantör utan EMAS-certifiering från ett land med hårdare miljökrav.

Det är också viktigt att påpeka att ett miljöledningssystem som EMAS kan vara betungande, särskilt för ett litet företag. Det kräver både pengar och tid, och ett litet företag har sällan möjlighet att anställa särskilda personer för att administrera miljöstyrningen. Sannolikt kommer därför i första hand de mindre företagen att missgynnas om det ställs krav på EMAS-registrering vid offentliga upphandling. Enligt EG:s förordning om EMAS kan dock ett enskilt land ge stöd till små och medelstora företag som vill använda EMAS. Sedan ett par år driver NUTEK ett projekt som syftar till att underlätta för små och medelstora företag att införa miljöledningssystem.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har på regeringens uppdrag undersökt möjligheterna att ställa miljökrav vid offentlig upphandling.⁵⁵

⁵⁵ Se Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling, Nämnden för offentlig upphandling, 1998-03-24.

Nämnden konstaterar att krav på EMAS-registrering inte förefaller förenliga med EG-rätten.

Hinder och möjligheter

Möjligheterna att ställa miljökrav i samband med upphandling begränsas således av formella regler. De krav som kan ställas måste i princip vara direkt kopplade till den produkt eller tjänst som upphandlas. Möjligheterna att ställa miljökrav på t ex transporter måste därmed anses vara mycket begränsade.

I sin undersökning om möjligheterna att ställa miljökrav vid upphandling bedömer NOU att den som upphandlar inte kan ställa krav på ”miljövänliga transporter” eller kräva vissa transportmedel, om det utesluter sådana som i allmänhet används vid liknande transporter. Den kritik som Europeiska kommissionen har riktat mot i första hand Stockholm stads planerade upphandlingsstrategi stöder den bedömningen.⁵⁶

Vi anser därför att miljökrav som ställs ska avse den produkt eller tjänst som upphandlingen gäller. Miljökrav på transporter bör inte ställas om det inte är själva transporttjänsten som handlas upp, t ex färdtjänst.

Först och främst bör det dock vara ”genuina” miljökrav som ställs, d v s sådana som tar sikte på produkternas eller tjänsternas miljöpåverkan. För beställaren – eller miljön – spelar det knappast någon roll hur leverantörerna väljer att organisera och styra sitt miljöarbete. Det centrala är att de uppfyller miljökraven.

Det är också viktigt att kraven är relevanta. Syftet med dem ska vara att minska de negativa miljöeffekterna och inte att t ex gynna lokala leverantörer.

Slutligen är det viktigt att Sverige verkar i EU för att få till stånd lämpliga och gemensamma regler för miljökrav i samband med offentlig upphandling. Att driva frågorna nationellt är inte meningsfullt, men kan ge negativa effekter på konkurrensen och handeln över gränserna.

4.3 Producentansvar – och andra sätt att åstadkomma ”kretsloppsmarknader”

⁵⁶ Se avsnitt 3.3.

Ett av de övergripande miljömålen är att minska förbrukningen av jungfruliga råvaror.⁵⁷ Enligt Kretsloppsdelegationen tillförs samhället idag skadliga ämnen, t ex tungmetaller, i mycket större utsträckning från de varor som används än från enstaka utsläppskällor.⁵⁸ Därför behövs en ökad fokusering på varu- och materialflödena i samhället.

Ett sätt att minska förbrukningen av råvaror är att förlänga livslängden på produkterna. En annan möjlighet är att försöka åstadkomma ”kretslopp”, d v s öka andelen produkter som återanvänds eller återvinns. För det krävs någon form av andrahandsmarknader för utjänta produkter och avfall.

En grundläggande svårighet med att åstadkomma den här typen av förändringar är att producenterna i allmänhet inte har något direkt intresse av vare sig produkter med en lång livslängd eller väl fungerande andrahandsmarknader. Båda företeelserna kan minska försäljningen av nya produkter.

En väl fungerande andrahandsmarknad kan ibland visserligen vara en förutsättning för att kunna sälja på förstahandsmarknaden, särskilt för produkter med ett högt inköpspris. Ett högt andrahandsvärde på en personbil kan t ex vara ett konkurrensmedel vid nybilsförsäljningen. Men för de flesta produkterna krävs sannolikt någon form av styrmedel för att öka återanvändningen och återvinningen.

Liksom flera andra länder har Sverige sedan några år infört sk producentansvar för vissa varor. Den som har producerat eller importerat en vara blir därmed skyldig att ta hand om den sedan den tjänat ut. Det anses ligga i linje med principen om att förorenaren betalar. Ett annat motiv till att lägga ansvaret på producenterna är att stimulera dem till att minska användningen av råvaror och ge produktionen en miljövänligare inriktning.

Här ska vi se närmare på hur producentansvaret fungerar idag och de problem som har uppstått kring det. Därefter ska vi diskutera om det finns andra, och kanske bättre, styrmedel eller åtgärder som kan användas för att stimulera återanvändning och återvinning.

Det nuvarande producentansvaret

⁵⁷ Se t ex Ekologisk hållbarhet, regeringens skrivelse 1997/98:13.

⁵⁸ Strategi för kretsloppsanpassade material och varor. Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14.

Producentansvaret regleras i Renhållningslagen (1979:596). Av 6 b § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Med stöd av lagen har regeringen utfärdat förordningarna om producentansvar för returpapper (1994:1205), förpackningar (1994:1235 och 1997:185), däck (1994:1236) och bilar (1997:788). I dem regleras närmare vad som gäller för vart och ett av materialen.

Begreppet producent definieras något olika i förordningarna. Grundprincipen är dock att den som yrkesmässigt tillverkar materialet eller produkten i eller för in dem till Sverige betraktas som producent. I något fall sträcker sig producentbegreppet längre. Ett exempel är att den som säljer fordon med nyproducerade däck också betraktas som producent av däck.

Producentansvaret för förpackningar, däck och returpapper trädde i kraft den 1 oktober 1994 och det för bilar den 1 januari 1998.

I flertalet av förordningarna gäller ansvaret i första hand att samla in och återta uttjänta produkter. I något fall har dock producentansvaret definierats vidare, så att det också omfattar utformningen av produkterna. Det gäller också Kretsloppsdelegationens förslag till producentansvar för elektroniska och elektriska produkter samt möbler.⁵⁹

I förordningarna anges också mål för hur stor andel av det material som tillförs marknaden som ska återanvändas eller återvinnas. Naturvårdsverket har redovisat hur målen hade uppfyllts till den 1 januari 1997.⁶⁰ Se tabblån nedan.

Hur hade målen uppfyllts utan producentansvar? Frågan är naturligtvis omöjligt att besvara. Men för en del av materialen var målen helt eller nästan uppfyllda redan innan förordningarna trädde i kraft. Så var exempelvis fallet för wellpapp och returpapper. För andra material har sannolikt producentansvarsförordningarna gjort att det alls har kommit igång några system för återtagning och återvinning.

⁵⁹ Se Producentansvar för elektroniska och elektriska produkter, Kretsloppsdelegationens rapport 1995:8 och Producentansvar för möbler, Kretsloppsdelegationens rapport 1997:15.

⁶⁰ Har producenterna nått målen? Rapport nr 4748, Naturvårdsverket.

Ett viktigt syfte med producentansvaret är att skapa incitament för producenterna att miljöanpassa sina produkter. En del av förordningarna har därför också riktats mot utformningen av produkterna. Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar är ett exempel. Syftet med den är att förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå. Förpackningar ska därför utformas, framställas och saluföras så att de kan återanvändas, återvinnas eller materialutnyttjas, och så att inverkan på miljön begränsas när förpackningsavfallet och restprodukterna från hanteringen bortskaffas, deponeras eller förbränns.

	Mål, procent	Uppnått 1997-01-01, procent
Förpackningar av:		
Plast ^a	30	15 (87) ^d
Glas ^b	70	72
Aluminium ^c	50	19
Stålplåt	50	54
Papp, papper och kartong	30	45
Wellpapp	65	81
Returpapper	75	72
Däck	60	85
Personbilar	85	- ^e

a. Ej dryckesförpackningar av PET.

b. Ej standardiserade förpackningar av glas för öl och läsk (mål är 95 %) eller för vin och sprit fyllda i Sverige (mål är 90 %).

c. Ej dryckesförpackningar.

d. 15 procent återvinning och 87 procent återanvändning.

e. Trädde i kraft den 1 januari 1998.

Källa: Respektive förordning och Naturvårdsverket

För att uppfylla sitt producentansvar bildade flertalet av producenterna särskilda sk materialbolag, vilkas uppgift är att administrera insamling och återvinning av de produkter som omfattas. I ett fall – Pressretur AB – utvidgades verksamheten i ett redan befintligt samarbete mellan producenterna till att även omfatta att administrera producentansvaret. För närvarande finns åtta materialbolag.

Ett fåtal producenter har valt att inte medverka i samarbetet inom materialbolagen. De har då uppfyllt sina skyldigheter genom egna insamlingssystem.

Materialbolagen har i många fall lagt ut insamlingen och sorteringen på entreprenad till privata eller kommunala avfallsbolag. Pressretur AB, som är materialbolag för returpapper, har t ex uppdragit åt Pappersåtervinning AB

och IL Returpapper AB att ansvara för insamlingen. De har i sin tur anlitat lokala entreprenörer för att sköta den fysiska insamlingen.

Konflikter och konkurrensproblem

Av de förordningar som trädde i kraft under år 1994 är det framförallt på returpapperssidan som konflikter och konkurrensproblem har uppstått.⁶¹

Producenterna har hävdad att de har exklusiv rätt till såväl själva insamlingsmomentet som det insamlade papperet. Andra aktörer har protesterat mot det, och frågan prövas för närvarande av Regeringsrätten. Ett avgörande beräknas ske under våren 1998.

Problemen beror troligen på att returpapper har ett kommersiellt värde. Det finns således starka ekonomiska skäl för producenterna att hävda att de har ensamrätt, och på så sätt skaffa sig monopol på marknaden för returpapper. Mot den tolkningen talar att det finns andra material med ett kommersiellt värde där producenterna inte har hävdad någon exklusivitet. Det gäller t ex förpackningar av wellpapp. Generellt verkar dock producentansvaret fungera bäst och med minst konflikter när materialen inte har något kommersiellt värde.

I en del av förordningarna om producentansvar finns det bestämmelser som kan komma att påverka konkurrensen på andra marknader än den som direkt regleras av förordningen. Ett exempel är producentansvaret för bilar. Det kan komma att skada konkurrensen på marknaden för reservdelar.⁶²

Producentansvarsförordningarna har alltså skapat en osäkerhet om vad som verkligen gäller i fråga om t ex exklusiv rätt till det insamlade materialet. Oförutsägbara och oklara regler kan hämma effektiviteten på marknaden. Osäkerheten kan medföra att befintliga aktörer avstår från att investera i den utsträckning som hade varit önskvärdt från samhällets utgångspunkter. Dessutom kan de oklara spelreglerna göra att potentiella nya aktörer väljer att inte träda in på och utmana marknaden. Det skadar i så fall konkurrensen och marknadens dynamik.

Ett annat problem med det nuvarande producentansvaret är att det inte ger tillräckliga drivkrafter för att skapa effektiva marknader för material och restprodukter. Det kan i många fall ligga i producentens intresse att förhind-

⁶¹ Se avsnitt 3.7.

⁶² Se avsnitt 3.7.

ra, eller åtminstone begränsa, framväxten av fristående andrahandsmarknader. Flera av de konflikter som har uppstått tyder på det.

Utvidgat producentansvar – Kretsloppsdelegationens idé

På uppdrag av regeringen har Kretsloppsdelegationen lämnat ett förslag om hur producenternas miljöansvar ska ökas.⁶³ Förslaget är att utvidga producentansvaret till att omfatta alla varor.

Delegationen presenterade samtidigt en idé om hur förslaget ska genomföras. Den innebär att alla varor ska vara försäkrade i ett försäkringsbolag med rätt att meddela en sk återvinningsförsäkring. De försäkringsbolagen är skyldiga att tillhandahålla ett insamlingsystem. Den som överlåter varan ansvarar för att den är försäkrad. Försäkringen ska dels skydda användaren mot kostnader som uppstår när han inte längre vill använda varan, dels bekosta hanteringen av varan när användaren utnyttjar sin rätt att göra sig av med den.

När producenterna tecknar en återvinningsförsäkring övergår ansvaret från producenten till försäkringsbolaget. Kostnaderna för att fullgöra ansvaret kommer att avspeglas i den premie som sätts. Premien är i princip tänkt att bli individuell för varje vara.

Till försäkringen kopplas ett användarskydd. Syftet med det är att producentansvaret inte ska kunna lastas över på användarna. De ska alltid kunna bli av med en vara när de inte längre vill ha den.

Även om försäkringen är obligatorisk finns det flera sätt för en producent att sänka premien, och därmed priset på den aktuella varan. Han kan t ex undvika miljöfarliga komponenter vid tillverkningen, vilket minskar kostnaden för efterbehandling. Ett annat sätt är att göra produkten mer långlivad, så att kostnaden för att återföra den till råvara uppstår mer sällan. En tredje möjlighet är att göra olika utfästelser till försäkringsbolaget, t ex om att informera konsumenterna om hur de kan hantera uttjänta varor.

Från konkurrenssynpunkt verkar det skisserade systemet med producentansvarsförsäkringar inte innebära några allvarliga problem. Det är ett öppet system utan låsningar i t ex insamlingsledet, till skillnad från det nuvarande producentansvaret. Systemet ger heller inte producenterna någon ensamrätt till det insamlade materialet.

⁶³ Producentansvar för varor. Förslag och idé. Kretsloppsdelegationens rapport 1997:19.

En nackdel med ett försäkringssystem är att det kan kräva omfattande administration hos såväl producenterna som försäkringsbolagen. Särskilt för mindre företag kan det bli betungande och påverka priset på deras produkter.

I anslutning till det finns en mycket viktig fråga som Kretsloppsdelegationen har avstått från att diskutera. Hur ska försäkringssystemet förenas med målet om en fri handel över gränserna? Ska försäkringspremien betalas också för de produkter som exporteras? I så fall kommer de svenska producenterna att få svårt att exportera, eftersom produkterna blir dyrare. Utländska köpare har knappast någon glädje av att varorna är återvinningsförsäkrade i Sverige. För svenska konsumenter blir det samtidigt billigare att köpa varorna direkt från utländska producenter som inte har skyldighet att ta tillbaks dem när de har tjänat ut. I så fall blir miljöeffekterna snarast negativa för Sverige. Om tanken å andra sidan är att premien bara ska betalas för de varor som säljs i Sverige kan den här sortens effekter undvikas. Förutsättningen är att producenterna kan vältra över hela premien på de svenska konsumenterna, d v s att de är beredda att betala extra för försäkrade produkter. Annars kan systemet ge upphov till en omfattande gränshandel och privatimport, och de positiva miljöeffekterna minskar eller uteblir.

Frivilliga åtaganden

Som vi redovisade i avsnitt 3.5 kan frivilliga åtaganden från t ex producenterna ha två olika funktioner. En är att åtagandet ersätter lagstiftning, en annan att det tas som utgångspunkt för tvingande lagstiftning. Byggbranschens kretsloppsråd är ett exempel på det förstnämnda och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar (PET-lagen) är ett exempel på det senare. I båda fallen kan ett antal konkurrensproblem uppstå.

För att begränsa antalet diskussionsparter måste ett frivilligt åtagande i praktiken sannolikt baseras på överläggningar mellan ett relativt litet antal företrädare för den aktuella branschen och myndigheterna. Oftast handlar det om branschföreningar av olika slag eller en grupp av stora företag. Branschföreträdarna kommer därmed med största sannolikhet att i första hand diskutera lösningar med utgångspunkt i sina uppdragsgivares egna intressen. Resultatet blir att de företag som inte deltar direkt eller på något annat sätt företräds i förhandlingarna riskerar att missgynnas. Främst torde det gälla de mindre företagen, och särskilt sådana som ännu inte är etablerade på marknaden men som skulle kunna utmana den.

PET-lagen är ett tydligt exempel på de konkurrensproblem som kan uppstå då en sammanslutning av framför allt stora företag lämnar förslag på lös-

ningar.⁶⁴ Förslaget byggde på ett retursystem med en standardiserad flaska (den s k industriflaskan). Den krävde särskilda diskmaskiner, som användes av främst de stora inhemska bryggerierna. Här missgynnades bl a mindre företag, som inte hade tillgång till eller möjlighet att investera i den nödvändiga utrustningen. De skulle därmed tvingas vända sig till de stora bryggerierna, d v s sina främsta konkurrenter, för att kunna delta i systemet. Eftersom systemet bara byggde på återanvändning fanns det dessutom uppenbara risker för att importen skulle komma att begränsas.

Också det frivilliga åtagandet som gjordes av Byggsektorns Kretsloppsråd har inslag som kan försvåra för andra aktörer än de som deltar i överenskommelsen.⁶⁵ Det innebär bl a att branschen själv ska formulera de krav som måste uppfyllas för att få tillstånd att vara verksam som återvinnare. Branschens nuvarande aktörer har självklart skäl att skapa regler som gynnar dem själva och de metoder som de använder. Reglerna kan därigenom bli ett inträdes- eller etableringshinder, d v s fungera som en sorts etableringskontroll på marknaden.

Ett annat problem är de gemensamma standarder på byggområdet som Byggsektorns Kretsloppsråd avser att ta fram inom ramen för sitt åtagande. Gemensamma standarder kan naturligtvis underlätta arbetet för dem som är verksamma i branschen. Men de kan också fungera som detaljregleringar, som motverkar eller hindrar innovationer och produktutveckling. Det kan minska dynamiken i branschen.

Det frivilliga åtagandet på kontorspappersområdet har inte samma nackdelar.⁶⁶ Visserligen är också det ett gemensamt åtagande från stora företrädare för branschen, men här finns inte de låsningar som fanns i samband med PET-lagen. Åtagandet innebär att parterna garanterar att tillhandahålla ett insamlingssystem för dem som inte har löst frågan på egen hand. Åtagandet begränsar således inte förutsättningarna för en fungerande konkurrens i insamlingsledet.

En generell fara med frivilliga åtaganden har att göra med just det faktum att de bygger på överenskommelser mellan företrädare för en bransch och myndigheterna. Utöver att överenskommelserna i sig kan leda till konkurrensbegränsande samarbeten finns det också en risk för att diskussioner av sådant slag kan bädda för samarbeten i andra frågor. Sådana samarbeten kan häm-

⁶⁴ Se avsnitt 3.5.

⁶⁵ Se avsnitt 3.5.

⁶⁶ Se avsnitt 3.5.

ma konkurrensen och under vissa förutsättningar strida mot konkurrenslagen. Branschvisa överenskommelser av det här slaget kan också ge de inblandade företagen en ökad kännedom om varandras produktionskapaciteter, kostnadsstruktur etc. Ju mer företagen vet om varandra desto lättare är det för dem att koordinera sig även på andra områden. Särskild stor betydelse kan det få på marknader med få producenter och leverantörer, som ju i sig innebär goda förutsättningar för att samarbete. Många svenska marknader har just en sådan struktur.

En ytterligare aspekt är det som brukar kallas free rider-problem. Det innebär att om inte alla aktörer deltar i en frivillig överenskommelse så kommer de som står utanför att slippa de kostnader som är förknippade med överenskommelsen. Det kan ge dem en konkurrensfördel.

Den risken finns på kontorspappersområdet. De parter som gjorde det ”frivilliga” åtagandet kan sägas ha ”offrat” sig för att undvika en lagstiftning. Åtagandet om att garantera ett insamlingssystem är sannolikt förknippat med någon form av kostnader. Dem slipper de som står utanför systemet.

Risken för free riders brukar leda till att de företag som har ingått en frivillig överenskommelse kräver sin stödjande lagstiftning, dvs regler som tvingar dem som inte frivilligt deltog i överenskommelsen att ändå rätta sig efter den. Den frivilliga överenskommelsen förvandlas alltså till en tvingande lag. Från konkurrenssynpunkt finns det all anledning att varna för att skapa lagar på det sättet. Om de frivilliga ”reglerna” kan snedvrída konkurrensen till förmån för de starka och etablerade aktörerna så blir det problemet än större om samma regler skrivs in i lagen.

Frivilliga åtaganden kan fungera som mycket kraftfulla spelregler på en marknad, trots att de ersätter direkta regleringar. Vi har här pekat på att de kan få negativa effekter på konkurrensen och marknadens effektivitet. Ett sätt att minska den risken är att utforma de frivilliga överenskommelserna på ett öppet sätt, dvs i linje med överenskommelsen för kontorspapper. Förutsättningen är att det går att lösa free rider-problemet på något annat sätt än att omforma en frivillig överenskommelse till tvingande lagstiftning.

Pantsystem

Ett pantsystem är ett annat sätt för producenterna att hantera uttjänta produkter. Konsumenten betalar en pant vid inköpet, men får tillbaka den när produkten eller materialet lämnas tillbaka.

Ett pantsystem kan bygga helt på återanvändning. Sådana används främst för förpackningar, som då måste vara standardiserade. I Sverige finns sedan

länge pantsystem för bl a glasflaskor och aluminiumburkar. För några år sedan infördes det också för PET-flaskor. Eftersom PET-lagen jämställer återanvändning och återvinning är inte kravet på standardisering så starkt för PET-flaskorna.

Som vi redan har beskrivit uppstod det konkurrensproblem när pantsystemet för PET-flaskor infördes. Det ursprungliga förslaget skulle missgynna små företag och importörer. De problem som befarades är relativt enkla att undvika. Att de uppstod illustrerar dock hur viktigt det är att noggrant analysera effekterna av ett förslag innan det genomförs.

Den andra typen av pantsystem är sådana som uteslutande syftar till att samla in produkterna.

Kretsloppsdelegationen har diskuterat ett sådant system för elektroniska apparater.⁶⁷ Eftersom de ofta är små kan det vara svårt för konsumenterna att skilja ut deras miljöfarliga komponenter. Det ökar risken för att de hamnar bland hushållsavfallet. Ett sätt att undvika det är enligt delegationen att införa ett pantsystem, som gör att användaren lämnar tillbaka den uttjänta varan till en återförsäljare. Dessutom ska systemet garantera att återförsäljarna i sin tur lämnar varan till ett insamlingssystem där den tas om hand på ett miljöriktigt sätt. För att fungera skulle ett sådant system sannolikt kräva höga pant, så att det verkligen lönar sig att lämna tillbaka apparaterna. Effekten skulle kunna bli att svenska återförsäljare fick ta emot och betala tillbaka pant för varor som köpts utomlands, utan pant. Det skulle missgynna svenska återförsäljare. Kretsloppsdelegationens slutsats är därför att det skulle vara omöjligt för Sverige att ensidigt införa ett sådant system.

I pantsystemet för aluminiumburkar har man löst det här problemet genom att märka de burkar för vilka konsumenterna har betalat pant med en särskild kod. Burkautomaterna tar visserligen emot alla aluminiumburkar, men ger bara ersättning för dem som är märkta. Det lönar sig alltså inte längre att föra in utländska aluminiumburkar för att panta dem i Sverige.

Vi kan således konstatera att ett pantsystem som är strikt begränsat till återanvändning kan få långtgående effekter på handel och konkurrens, på grund av kravet på standardiserade produkter. Det kan göra det omöjligt för små eller utländska producenter att sälja sina produkter i Sverige. Ett pantsystem som också accepterar återvinning innebär mindre risk för den sortens negativa effekter.

⁶⁷ Strategi för kretsloppsanpassade material och varor. Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14.

Skatter och avgifter

Det grundläggande syftet med miljöskatter och -avgifter är att korrigera marknadspriserna genom att internalisera kostnaden för produktionens eller konsumtionens miljöpåverkan i priset.⁶⁸ Sådana skatter eller avgifter på råvaror eller avfall kan få stor betydelse för lönsamheten i att återanvända eller återvinna produkter och material. Ekonomiska styrmedel av det här slaget är särskilt lämpliga när det gäller att påverka en stor mängd aktörer, t ex alla som hanterar uttjänta produkter eller avfall.

Ett aktuellt exempel är skatten på avfall. Den 1 januari 1999 blir alla som driver en avfallsanläggning skyldiga att betala avfallsskatt. Syftet är att minska mängden avfall från industrier och hushåll som deponeras.

Skatten kommer sannolikt att vältras över på dem som lämnar avfallet genom att avgifterna för avfallshanteringen höjs. Såväl hushåll som industrier kan därför tjäna pengar på att minska mängden avfall. Många producenter har goda möjligheter att själva påverka sin avfallshantering. För dem torde därför avfallsskatten leda till att de minskar mängden avfall, förutsatt att den är tillräckligt hög för att det ska bli lönsamt.

För hushållen finns olika möjligheter att minska mängden avfall. De kan t ex köpa produkter utan så mycket förpackningsmaterial. En del har möjlighet att kompostera en stor del av sitt hushållsavfall. Ett annat sätt är att i större utsträckning än idag försöka återanvända produkterna, t ex genom att sälja dem på andrahandsmarknader eller skänka bort dem.

Det saknas således inte praktiska möjligheter för hushållen att minska mängden avfall. Den viktiga frågan är om de anser att det lönar sig. Förutsättningen är att kostnaden för sophämtning sjunker så mycket att det kompenseras för den tid som krävs och besväret med att hantera avfall och restprodukter. Helt avgörande är hur kommunerna utformar sina avgifter för sophämtning. Variationerna är stora. I vissa kommuner är det mycket lönsamt för hushållen att minska mängden sopor, i andra påverkas kostnaden knappast alls. Det finns till och med exempel på att avgifterna ökar när mängden sopor minskar. Skälet är att kommunerna försöker täcka de fasta kostnaderna för sina avfallsanläggningar genom att höja de rörliga avgifterna.

Som ett underlag till sitt betänkande lät Avfallsskatteutredningen genomföra en särskild undersökning av deponiskatt som styrmedel i Göteborg, Jönkö-

⁶⁸ Se avsnitt 4.2.

ping och Kalmar.⁶⁹ Enligt den studien skulle inte deponiskatten få någon effekt på källsorteringen av hushållsavfall.

Däremot redovisar Nationalkommittén för Agenda 21 ett exempel där en viktrelaterad sophämningsavgift har minskat deponeringen och ökat mängden återvunnet material.⁷⁰ Varbergs kommun började på försök med rörliga sophämningsavgifter år 1994. Sedan år 1995 baseras avgifterna för samtliga hushåll på den faktiska avfallsmängden. Avgiften har en fast och en viktrelaterad del. Sedan den rörliga avgiften infördes har avfallsmängden minskat med ungefär en tredjedel. Samtidigt har insamlingen av glas och papper ökat kraftigt.

Rätt utformad kan således en avfallsskatt minska andelen avfall som deponeras, i vart fall av företagen. Effekten på hushållens avfall beror i hög grad på hur kommunerna utformar sina sophämningsavgifter.

Information

Informationsinsatser syftar till att öka konsumenternas kunskap om produkterna och därmed förbättra deras möjligheter att utifrån egna önskemål göra bättre val. I det här sammanhanget innebär det t ex att kunna göra medvetna val av varor som är "kretsloppsanpassade".

Miljöinformation till konsumenterna handlar i stor utsträckning om att visa vilken miljöpåverkan som olika produkter har. All sådan information kan underlätta konsumentens val, förutsatt att den utformas på ett tydligt sätt. Ett exempel är miljömärkning av produkter. Vi har tidigare diskuterat för- och nackdelar med olika miljömärkningssystem.⁷¹

Informationen om varors miljöegenskaper kan ha olika omfattning. Kretsloppsdelegationen skiljer på kunskapsdeklaration, innehållsdeklaration och miljödeklaration.⁷² Kunskapsdeklaration innebär att producenten ska informera om han har skaffat sig kunskap om innehållet i produkten eller inte. En

⁶⁹ Se Skatt på avfall. Avfallsskatteutredningens betänkande, SOU 1996:139.

⁷⁰ Se Agenda 21 i Sverige. Fem år efter Rio – resultat och framtid. Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21, SOU 1997:105.

⁷¹ Se avsnitt 4.2.

⁷² Se Strategi för kretsloppsanpassade material och varor. Kretsloppsdelegationens rapport 1997:14.

innehållsdeklaration är ett bevis på att han har gjort det. I en miljödeklaration ingår inte bara en redovisning av vilka material och ämnen som produkten innehåller, utan också information om produktens totala miljöpåverkan.

En annan form av information är olika typer av miljöklassning. Ett exempel är miljöklassningen av personbilar i Sverige. För att stimulera efterfrågan på personbilar som inte skadar miljön så mycket är bilar i miljöklass 1 och 2 befriade från försäljningsskatt. Här har således informationen kombinerats med ett ekonomiskt styrmedel.

Stöd till forskning och utveckling

Ekonomiskt stöd till olika typer av forskning och utveckling kan skapa bättre förutsättningar för andrahandsmarknader för begagnade produkter och material. Till skillnad från vissa andra subventioner kan sådana åtgärder förbättra marknadernas funktion snarare än att störa den. Det kan t ex handla om att stödja utveckling av mer ”kretsloppsanpassade” produkter och produktionsprocesser, eller att sprida information om sådana. Inom det här området finns det troligen en rad tänkbara projekt som kan vara lämpliga att stimulera med hjälp av de sk lokala investeringsbidragen.⁷³

Att skapa andrahandsmarknader handlar i stor utsträckning om att tillhandahålla forum där köpare och säljare kan mötas. Den allra enklaste formen är att någon startar ett företag som säljer begagnade varor. Här finns redan idag många exempel, bl a försäljning av begagnade kläder, skor, bildelar etc. Ofta hindrar det fysiska avståndet mellan köpare och säljare, i kombination med de relativt små volymerna, uppkomsten av fungerande andrahandsmarknader. Ett annat hinder är svårigheten med och kostnaderna för att sprida informationen om utbud och efterfrågan. Annonser i tidningar, t ex särskilda annonstidningar där det är gratis att annonsera, är det traditionella sättet att skapa den här typen av marknader på framför allt lokal nivå. Framöver kan den nya informationsteknologin skapa helt nya förutsättningar för nationella eller till och med globala andrahandsmarknader. Redan finns flera exempel på Internet.

Elektroniska marknadsplatser kan organiseras som rena annonsplatser för köpare och säljare av alla tänkbara produkter, d v s som elektroniska annonstidningar. De kan också inriktas på enstaka produkter eller material, där också själva transaktionen sköts elektroniskt. Då handlar det snarast om en sorts modern postorderförsäljning eller börshandel. Olika mellanformer är också möjliga.

⁷³ Se avsnitt 3.2.

Oavsett hur marknadsplatserna utformas kan det finnas skäl för staten att stimulera tillkomsten av dem. En möjlighet är att ge ekonomiskt stöd till att bygga upp systemen, en annan att utforma och anpassa regler för handeln. En viss kontroll kan också behövas, för att öka köparnas och säljarnas förtroende för marknadsplatsen. Syftet med statens insatser bör vara att sänka transaktionskostnaderna på marknaden. Själva driften av marknadsplatser kan dock överlämnas till privata aktörer.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen kan vara ett verkningsfullt instrument för att skapa marknader för t ex begagnade varor och material. Skälet är att det ofta kan vara fråga om relativt stora volymer som handlas upp, vilket kan vara en förutsättning för att det ska gå att hantera verksamheten på ett rationellt sätt. Några stora beställningar från staten eller kommunerna kan t ex räcka för att finansiera de investeringar som krävs för att utveckla en marknadsplats. När de väl är genomförda finns förutsättningar att bredda marknaden till andra tänkbara köpare. Offentlig upphandling kan dessutom ha en demonstrations-effekt och bidra till att ge marknadsplatsen en seriös prägel. ”Kan staten tjäna pengar på att köpa begagnat så kan vi.”

Också när det gäller den vanliga offentliga upphandlingen kan staten och kommunerna påverka utbudet genom att ställa vissa miljökrav på de varor eller tjänster som upphandlas. Det kan t ex handla om att materialet ska kunna återvinnas på ett visst sätt. Hur kraven kan utformas begränsas dock av vissa regler.⁷⁴

Ett exempel på hur offentliga myndigheter kan agera för att styra utvecklingen är upphandlingen av kontorspapper. I allt större omfattning har de krävt att papperet ska innehålla en viss andel återvunnet papper och tillverkas utan klorblekning. Det har medfört att i stort sett allt kontorspapper som säljs idag uppfyller de kraven.

Summering

För att nå målet om ett ökat inslag av ”kretslopp” i samhället på ett effektivt sätt gäller det att beakta minst tre viktiga aspekter.

⁷⁴ Se avsnitt 4.3.

Den första är att de marknader som skapas för begagnat material och avfall måste vara effektiva och dynamiska. Som på andra marknader gäller att en väl fungerande konkurrens bidrar till låga kostnader, innovationer och teknisk utveckling samt att utbudet anpassas till kundernas efterfrågan.

Den andra aspekten har att göra med de regler och styrmedel som används för att påverka de olika aktörerna. Här är det viktigt att undvika att konkurrensen snedvrids. Det kan också skada andra marknaders funktion och leda till onödiga kostnader för samhället i form av sämre effektivitet i ekonomin.

För det tredje gäller det självklart att uppnå så stora positiva miljöeffekter som möjligt. Särskilt i de fall där åtgärder vidtas som innebär samhällsekonomiska kostnader är det viktigt att de mest angelägna miljömålen prioriteras. I vissa fall kan väl fungerande "kretsloppsmarknader" ge såväl miljövinster som andra samhällsekonomiska intäkter. Men det kan finnas miljöproblem där lösningarna bör sökas bland helt andra åtgärder än att försöka åstadkomma "kretslopp".

En långsiktig och stabil förändring mot en allt mer omfattande återvinning och återanvändning bör så långt det är möjligt utnyttja marknadsmekanismerna, d v s ta vara på de möjligheter till utveckling och dynamik som skapas på effektiva marknader. Med kraftfulla statliga styrmedel går det visserligen att tvinga fram motsvarande förändringar. Men det kan innebära höga samhällsekonomiska kostnader samtidigt som effekterna kan bli kortsiktiga och övergående. Det finns en lång rad exempel från olika områden på hur svårt det är att planera och tvinga fram förändringar i strid med marknadsekonomins grundläggande drivkrafter.

Att man bör utgå från marknadens mekanismer innebär självklart inte att det aldrig behövs någon statlig styrning. Som vi har diskuterat tidigare så är någon form av styrmedel tvärtom ofta en förutsättning för att marknaderna ska vara samhällsekonomiskt effektiva, inte minst för att väga in kostnaderna för negativa miljöeffekter i marknadspriserna. Men det är viktigt att de styrmedel som kan behövas utformas på ett sätt som stimulerar effektiva marknader, eller i vart fall inte hämmar dem.

Som den här genomgången har visat finns det många olika medel för att stimulera återanvändning eller återvinning av produkter och material.

Under de senaste åren har mycket av intresset riktats mot system med mer eller mindre reglerade producentansvar. Sådana har prövats i olika länder under några år, och i Sverige har de funnits sedan år 1994. Naturvårdsverkets utvärdering tyder på att de kvantitativa målen för insamling som sattes upp är helt eller nästan uppfyllda, även om det är omöjligt att säga i vilken

grad som andra faktorer har påverkat utvecklingen. Samtidigt har producentansvaret skapat problem, bl a i form av konflikter mellan olika aktörer på marknaden och brist på konkurrens. Som vi nyss nämnde så är det just den typen av störningar som det gäller att undvika. Det finns därför skäl att diskutera andra medel för att nå målen om ökad återvinning och återanvändning.

I det här avsnittet har vi pekat på några sådana möjligheter. De olika för- och nackdelar som kan vara förknippade med dem varierar, och troligen fungerar de olika bra på olika marknader. För att kunna ta ställning till hur de fungerar i praktiken krävs att de testas och utvärderas systematiskt. Innan dess är det olämpligt att satsa ensidigt på någon eller några utpekade metoder, t ex att införa ett generellt producentansvar som Kretsloppsdelegationen nyligen har föreslagit.

En lämplig väg att gå vidare kan alltså vara att testa ett antal olika åtgärder och styrmedel i begränsad skala och på olika marknader. Redan från början bör utvecklingen följas och effekterna utvärderas ur olika perspektiv. Det blir ett sorts experiment, som kommer att ge värdefulla erfarenheter och ett bra underlag för att bedöma vilka åtgärder som passar bäst för att utveckla olika marknader.

I de fall där produkterna har ett kommersiellt värde kommer t ex sannolikt marknaden själv att åstadkomma återvinning eller återanvändning i lämplig omfattning. Det hindrar självklart inte att staten tar ut en skatt eller avgift på produkter eller avfall som deponeras eller förbränns. Om skatten eller avgiften syftar till att internalisera de miljökostnader som uppstår i de fallen leder den ju till minskade snedvridningar på marknaden. I andra fall är produkternas värde för litet för att marknader ska uppstå av sig själva. En orsak kan vara att transaktionskostnaderna är höga. En uppgift för staten kan i så fall vara att sänka dem, t ex genom att stimulera uppbyggnaden av nya typer av effektiva marknadsplatser, skapa tydliga spelregler för aktörerna, utöva tillsyn. Konsumenterna har en nyckelroll på alla marknader. Deras makt bör så långt möjligt utnyttjas också i det här sammanhanget. En förutsättning är att de har tillgång till tydlig och korrekt information om de produkter och tjänster som bjuds ut på marknaden. Här kan en väl fungerande miljömärkning spela en viktig roll. På vissa områden kan också den offentliga upphandlingen få stor betydelse för utvecklingen. Genom sin omfattningen och koncentration är den ett kraftfullt verktyg. I ytterligare andra fall kan någon form av direkta regleringar vara den lämpligaste åtgärden.

Oavsett vilka åtgärder man väljer gäller det att beakta och utnyttja marknadens dynamik och aktörernas anpassningsförmåga. För vissa material och produkter kan t ex en kraftfull reglering bidra till att snabbt etablera en ny

marknad. Om förutsättningarna är de rätta kan marknaden sedan utvecklas av egen kraft och regleringen successivt förändras eller slopas.

4.4 Hantering av svenska miljöregler i EU

I avsnitt 3.6 beskrev vi några exempel på hur Sverige har försökt införa olika miljöregler i form av tekniska krav på produkter. I flera fall har Sverige tvingats dra tillbaka eller ändra förslagen. Skälet är att de har råkat i konflikt med EU:s strävan att underlätta den fria handeln över gränserna.

Problemet är i de fallen inte att svenska föreskrifter skapar handelshinder. EU:s system för att hindra enskilda länder från att införa särlösningar som kan skada handeln tycks alltså fungera. Men våra exempel visar på två andra problem. Ett är att de svenska administrativa processerna för att arbeta fram förslag till nya regler på miljöområdet är ineffektiva. Det kan i sin tur göra spelreglerna instabila och otydliga. Ett annat problem är att Sveriges försök att införa egna regler knappast bidrar till att miljön förbättras, trots stora ansträngningar. För att öka de möjligheterna behövs en genomtänkt strategi för att påverka EU:s arbete på miljöområdet.

Från utredning till EG-domstolen – brister i den svenska processen

Som flera av exemplen i avsnitt 3.6 visar har svenska förslag på miljöområdet passerat genom en rad olika instanser innan de har lagts fram. Ändå har de i slutänden dragits tillbaka eller arbetats om på grund av konflikter med EG:s regler. En del av arbetet med förslagen görs därmed i onödan, eftersom det åtminstone delvis måste göras om. Det är knappast effektivt. Risken är också att de förändringar som krävs för att ett förslag ska kunna förenas med EG:s regler leder till ineffektiva regler – t ex på grund av liten effekt på miljön eller höga kostnader för att administrera reglerna. Till det kommer att det tar lång tid att innan reglerna slutligen kan träda i kraft. För aktörerna på marknaden skapar det osäkerhet om vilka spelregler som gäller och kommer att gälla framöver.

När förslag till nya regler remissbehandlas minskar risken för att de färdiga förslagen ska strida mot EG:s regler. Det saknas dock inte exempel på att Sverige har tvingats dra tillbaka eller ändra regler på grund av konflikter med EG-rätten, trots att olika remissinstanser har pekat på den risken. Det kan således finnas anledning att ta vara på de synpunkter som förs fram i remissyttranden på ett bättre och mer systematiskt sätt.

Men också ett väl fungerande remissförfarande, som stoppar förslag som strider mot EG:s regler, är ineffektivt jämfört med om förslagen anpassas från början. Det är därför mycket viktigt att såväl statliga utredningar som

enskilda myndigheter på ett tidigt stadium undersöker hur de förslag som övervägs förhåller sig till EG-reglerna på området.

I exemplet med bullerkrav på terrängskotrar kom förslaget från en statlig utredning. I dess direktiv angavs att den skulle beakta det generella kommittédirektivet om att ta hänsyn till EG-regler.⁷⁵ Risken för att förslaget skulle medföra ett handelshinder påpekades när det remissbehandlades. Först när regeringen så småningom skulle införa de nya reglerna så visade de sig strida mot EG:s maskindirektiv. Förslaget drogs tillbaka.

Det är inte tillfredsställande att förslag som tydligt strider mot officiella EG-regler kan passera genom hela kedjan på det här sättet, från utredning via remissbehandling till färdig regel. I fallet med bullerkrav på terrängskotrar var det dock knappast fråga om brist på information eller dåliga procedurer. Kommittén var väl medveten om maskindirektivet och dess innehåll. Skälet till att den inte beaktade direktivet var att vi i Sverige har betraktat snöskotrar som fordon och inte som arbetsmaskiner. Kopplingen till maskindirektivet bedömdes därför inte som rimlig. Kommittén anade inte att EU har ett annat synsätt.

Exemplet visar att det åtminstone i vissa fall kan vara svårt att på förhand veta om ett förslag riskerar att strida mot EG-reglerna. Ändå kan det finnas anledning att se över de svenska förfarandena, så att förslagen kan stämmas av mot EG-reglerna och anpassas i ett tidigare skede. Helst bör det ske redan under utredningsarbetet.

Liknande förslag har förts fram av RRV, i samband med att verket nyligen granskade Kommerskollegiums arbete med tekniska handelshinder.⁷⁶ Bland annat föreslår RRV att kollegiet ska lämna synpunkter på myndigheternas förslag till regler på ett tidigare stadium än vad som sker nu. Om Kommerskollegium bedömer att en regel kan resultera i s k detaljerade utlåtanden från andra EU-länder eller kommissionen så ska kollegiet diskutera med myndigheten hur man kan undvika handelshinder. Innan dess bör inga regler anmälas genom EU:s och WTO:s informationsprocedur. I en kommentar till RRV:s förslag konstaterar Kommerskollegium att det kravet redan finns i förordningen (1994:2029) om tekniska regler, men inte särskilt tydligt formulerat. Kollegiet har föreslagit att förordningen bör ändras, så att den innehåller krav på att myndigheterna ska ange hur de regler som föreslås förhål-

⁷⁵ Dir. 1988:43.

⁷⁶ Kommerskollegiums arbete med tekniska handelshinder och Europainformation, RRV 1997:9.

ler sig till EG-rätten. Det förutsätter självklart att de olika fackmyndigheterna är väl insatta i EG-rätten inom sina respektive områden. Regeringen har nyligen fastställt hur förordningens krav ska tolkas. Om Kommerskollegium befarar att en myndighetsföreskrift kommer att medföra detaljerade utlåtan- den så ska kollegiet meddela regeringen.

I sammanhanget bör nämnas att också Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster inom EG:s Ekonomiska och sociala kommitté har pekat på problemet. Den anser att medlemsstaternas nationella och lokala myndighe- ter inte tycks veta exakt hur miljölagstiftningen bör utvecklas för att man ska kunna slå vakt om de framsteg som har gjorts för att fullborda den inre marknaden.⁷⁷

Den svenska strategin

Många EU-länder, liksom kommissionen, strävar efter att successivt skärpa miljölagstiftningen. Det nämnda yttrandet från Sektionen för industri, han- del, hantverk och tjänster inom EG:s Ekonomiska och sociala kommitté slår fast att ”miljöskyddet och fullbordandet av den inre marknaden väger lika tungt på gemenskapsnivå, och båda principerna bör främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet och en hållbar tillväxt i enlighet med artikel 2 i EG-fördraget” (s 9).

Exemplen i avsnitt 3.6 visar dock att det kan vara svårt för Sverige att för- bättra miljöskyddet genom att införa nya regler. Förslag som stoppas får inga positiva miljöeffekter, varken i Sverige eller i övriga EU-länder. I värsta fall kan det tvärtom leda till att utvecklingen fördröjs.

Det betyder inte att det är meningslöst för Sverige att försöka driva på arbe- tet med att förbättra EG:s miljöregler. Om Sverige kan bidra till att olika nationella regler ersätts med gemensamma regler, som innehåller strängare krav än EG:s nuvarande minimidirektiv, kan nyttan bli dubbel. För miljön är det självklart bättre om kraven skärps inom hela EU än om bara ett enstaka land börjar tillämpa hårdare regler. Gemensamma regler främjar dessutom handeln över gränserna och ökar konkurrensen. Utmaningen för Sverige är att forma en effektiv strategi för att nå båda effekterna.

Såväl DG XI som Miljödepartementet och Naturvårdsverket har påpekat att flera EU-länder använder taktiken att ”gå före” för att skärpa miljökraven

⁷⁷ Yttrande från sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster om ”Hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden till följd av att mil- jölagstiftningen inte tillämpas på ett enhetligt sätt eller missbrukas” (yttrande på eget initiativ/Observationsgruppen för den inre marknaden). Europeiska gemenskaperna, Ekonomiska och sociala kommittén, oktober 1997.

inom EU. Genom att lansera egna sär lösningar driver de på kommissionen att föreslå gemensamma lösningar. Ett bra exempel på att taktiken kan lyckas är EG:s förpackningsdirektiv.

Bakgrunden var att Tyskland hade stränga nationella regler om att samla in förpackningar. För att kringgå dessa regler skickades stora mängder förpackningsavfall till Frankrike och andra angränsande länder, som inte hade lika stränga regler. Det visade på ett behov av gemensamma regler. Ett förpackningsdirektiv antogs av EU i december 1994 (94/62/EEG, OJ L 365, 1994-12-31). Förpackningsdirektivet är utformat enligt artikel 100 a i Romfördraget och syftar till att harmonisera den nationella lagstiftningen om förpackningar och förpackningsavfall.

Direktivet ska införas i varje medlemsland genom att landets lagstiftning anpassas till direktivets mål. För företagen gäller det att följa den nationella lagstiftningen.

Exemplet visar att åtminstone stora länder kan införa regler som tvingar fram en harmoniserad lagstiftning, som inte stör den fria rörligheten för varor.

En intressant fråga är om förpackningsdirektivet över huvud taget skulle ha funnits idag om det i stället för Tyskland hade varit ett litet EU-land – t ex Sverige – som infört egna förpackningsregler. Sannolikt inte.

Exemplet med producentansvar för skrotbilar är också intressant i sammanhanget.⁷⁸ Miljödepartementet uppger att det svenska förslaget kan påverka utformningen av förslaget till direktiv som håller på att tas fram på området. Departementet ser inga svårigheter att modifiera de svenska reglerna när ett EG-direktiv träder i kraft. Här tycks Sverige alltså i vart fall ha kunnat påskynda utvecklingen av gemensamma regler, genom att tidigare än andra införa egna regler.

En slutsats är att det är möjligt att driva på miljöfrågorna inom EU, men att det sannolikt är svårare för ett litet land att få genomslag för sina regler. Att försöka skapa allianser med andra, helst stora, likasinnade länder kan därför vara en effektiv strategi. Men också ett litet land kan i vissa fall själv påverka utvecklingen. Förutsättningen är att de åtgärder som vidtas är i samklang med utvecklingen inom EU, och att det går snabbt att utan stora kostnader för producenterna anpassa de nationella reglerna till EG-direktiven när de kommer.

⁷⁸ Se avsnitt 3.6.

Samtidigt är det förstås viktigt att komma ihåg att det inte är gratis att försöka gå före. Ju mer de olika ländernas regler skiljer sig, desto sämre blir förutsättningarna för effektiv handel över gränserna. Det kan i sin tur minska konkurrensen och skada tillväxten i de länder som inför strängare regler, utan att för den skull ge några stora positiva effekter på miljön.

Utgångspunkten för strategin bör vara att koncentrera ansträngningarna till de tyngsta eller mest akuta miljöproblemen. Första steget är sedan att noggrant analysera de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att gå före och försöka införa särskilda svenska regler för att driva på utvecklingen. Först därefter kan man väga kostnaden mot den förväntade nyttan, och basera beslutet på den avvägningen. I analysen ingår att bedöma hur den föreslagna åtgärden påverkar möjligheterna att skapa en väl fungerande inre marknad. En annan viktig aspekt är effekterna för de mindre företagen. Särskilt för ett litet, exportberoende land som Sverige är det dessutom viktigt att den senare omställningen till EG-reglerna inte blir för dyr för de inhemska producenterna.

Med en sådan strategi kan man skaffa ett underlag för att systematiskt skilja ut åtgärder där nyttan för miljön – i Sverige eller inom EU – är stor, de olika kostnaderna låga och möjligheterna till allianser med andra länder goda. I första hand är det där som Sverige bör gå före.

Förslaget innebär knappast någon dramatisk förändring. Självklart ställs redan idag nyttan mot kostnaderna, självklart förekommer kontakter med tänkbara partner bland de övriga EU-länderna. Den relativt rika floran av exempel av det slag som vi har beskrivit tyder dock på att strategin kan behöva utvecklas och arbetet ske mer systematiskt.

Hantering av konflikter

Som vi har beskrivit här är det i många fall fullt möjligt att utforma miljöregler som inte allvarligt hindrar utvecklingen av den inre marknaden. Det saknas inte exempel på hur den inre marknaden har stärkts parallellt med miljöskyddet inom EU. Men det finns också gott om exempel där det handlar om genuina konflikter mellan miljömålen och målen för den inre marknaden.

De svenska förslagen om förbud mot metylenklorid och trikloretylen är sådana exempel.⁷⁹ Ännu är det för tidigt att säga hur EG-domstolen ser på förslagen, men det är möjligt att de bedöms skapa onödiga handels- och kon-

⁷⁹ Se avsnitt 3.6.

kurrenshinder. Det återstår att se hur mycket de svenska reglerna behöver ändras för att inte strida mot EG-rätten.

I det redan nämnda yttrandet från Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster inom EG:s Ekonomiska och sociala kommitté lanseras ett förslag till kriterier som bör styra bedömningen av nya miljöåtgärder inom EU.

- Kriterier som värnar om människors hälsa och säkerhet bör klart och tydligt gå före alla andra kriterier, i enlighet med artikel 36.
- Försiktighetskriteriet bör präglå åtgärderna.
- Proportionalitetskriteriet, d v s att de positiva effekterna för miljön måste vara påtagliga i förhållande till de negativa effekterna på den inre marknaden.
- En objektiv motivering enligt försiktighetsprincipen.

Kommittén föreslår att Europeiska kommissionen bör garantera att de principerna tillämpas. Detsamma gäller EG-domstolen, vars domar bör utnyttjas för att successivt bygga upp en klar och tydlig samling rättsregler som kan underlätta tolkningen av liknande fall i framtiden.

5. Slutsatser och förslag

I den här utredningen har vi avgränsat oss till att diskutera målkonflikter mellan miljömålen och målet att skapa effektiva marknader genom handel över gränserna och konkurrens mellan företagen. Syftet har varit att finna exempel på hur målkonflikter kan lösas genom att utforma spelreglerna bättre. Helst ska reglerna bidra till att miljömålen kan nås utan att handeln hindras eller konkurrensen störs. Men långt ifrån alla konflikter kan lösas genom bättre spelregler. ”Genuina” målkonflikter kan bara hanteras med politiska avvägningar mellan samhällets olika mål.

Mycket talar för att miljöreglerna inte har haft några avgörande negativa effekter på ekonomins funktionssätt i stort. Men det betyder inte att de inte har skapat några problem alls. Det finns flera exempel på miljöregler som har snedvridit konkurrensen på de inhemska och internationella marknaderna, eller riskerar att göra det. Inte minst gäller det regler som hindrar eller försvårar för nya företag att etablera sig på marknaden, eller som gör det svårt för mindre företag att konkurrera med stora. Att marknader är utmaningsbara är av central betydelse för deras dynamik och effektivitet. Därför är det viktigt att försöka skapa spelregler som inte försvårar för mindre företag eller hindrar import.

På enskilda marknader kan den här sortens problem vara eller bli relativt stora. Det gäller särskilt försöken med ”otraditionella” styrmedel och andra åtgärder som har prövats på senare år. Exempel på det är olika försök att åstadkomma kretslopp för vissa material. De innebär ofta direkta ingrepp på marknaderna, och riskerar därmed att hämma en sund konkurrens.

Mot bakgrund av de faktiska eller tänkbara konflikterna mellan miljöregler och handel och konkurrens som vi har funnit följer här en kort diskussion om och sammanfattning av våra förslag till tänkbara lösningar. Bakgrunden till förslagen utvecklas närmare i kapitel 4.

Beakta marknadsaspekten vid nya miljöbeslut

För att miljöpolitiken ska vara framgångsrik är det mycket viktigt att klargöra och lyfta fram de målkonflikter som finns eller kan uppstå när man utformar nya styrmedel på miljöområdet. Annars finns risken att miljöpolitiken blir instabil och ineffektiv när målkonflikterna väl visar sig. Att känna till konflikter av det här slaget är en förutsättning för att kunna väga in de sam-

hällsekonomiska kostnaderna som styrmedlen kan medföra, i form av välfärdsförluster på andra områden.

I den svenska miljöpolitiken har det länge funnits en strävan att väga miljömålen mot vissa andra viktiga mål för samhället. Ett exempel är att bl a samsättningsaspekten ofta har vägts in vid koncessionsprövningar av miljöstörande anläggningar. Mindre vanligt har varit att ta hänsyn till miljöreglernas effekter på marknadens funktion. Om den skadas, t ex på grund av utebliven eller minskad konkurrens, kan det medföra stora kostnader för samhället i form av ineffektiva marknader.

Vi föreslår därför att de tänkbara effekterna på marknadens funktion analyseras noga och beaktas i högre grad än hittills i samband med beslut om åtgärder på miljöområdet. Det gäller såväl när befintliga regler ses över som när nya styrmedel planeras.

Tillämpa ekonomiska styrmedel i ökad omfattning

Ekonomiska styrmedel, t ex en skatt på utsläpp av skadliga ämnen, ger incitament till en successiv anpassning av produktionen. De stimulerar en kontinuerlig teknisk utveckling, som förbättrar produkterna och produktionsprocesserna. Det kan bidra till såväl bättre miljö som en effektivare produktion. Att utforma lagar eller andra administrativa regler som ger motsvarande incitament är mycket svårt.

Argumenten för de ekonomiska styrmedlen är starkare idag än för t ex 30 år sedan, när flera av de centrala administrativa miljöpolitiska styrmedlen utformades. Skälet är att kunskapen om och synen på miljöproblemen har förändrats. Fokus har flyttats från ett relativt litet antal stora punktutsläpp av skadliga ämnen till allt mer spridda och diffusa utsläpp från mindre källor. På senare år har de miljöproblem som är direkt kopplade till konsumtionen av olika varor och tjänster uppmärksamats allt mer. Resultatet är att antalet beslutsfattare som berörs av en miljöpolitiken har ökat dramatiskt. Att minska miljöpåverkan genom direkta regleringar blir därmed allt svårare och dyrare att administrera, bl a genom den omfattande tillsyn och information som krävs.

Ekonomiska styrmedel i form av miljöskatter eller -avgifter kan däremot fungera väl när beslutsfattandet är decentraliserat, eftersom de bygger på marknadens mekanismer. Genom avgifterna eller skatterna "internaliseras" miljökostnaderna, d v s miljöresurserna får en prislapp. Då tvingas de enskilda producenterna och konsumenterna att väga in miljökostnaderna på ett korrekt sätt vid varje enskilt beslut. Den här typen av styrmedel kan utformas så att kostnaderna för kontroll och administration blir låga.

Idealiskt utformade ekonomiska styrmedel är konkurrensneutrala, förutsatt att de tillämpas generellt och inte ger något utrymme för förhandlingar. Det är en stor fördel jämfört med vissa administrativa styrmedel, där vissa aktörer kan förhandla sig till bättre villkor än andra och på så sätt snedvrider konkurrensen. Framför allt finns risken att de stora företagen på så sätt kan skaffa sig konkurrensfördelar i förhållande till de mindre.

Även om de ekonomiska styrmedlen inte passar för alla typer av miljöproblem är vår slutsats att de bör användas i större utsträckning än hittills. Förutsättningarna för att utforma och utnyttja effektiva ekonomiska styrmedel bör alltid prövas i första hand när nya miljöproblem ska angripas eller befintliga styrmedel omprövas.

Lös frågan om tillsyn

Även om en del av de nuvarande miljölagarna skulle kunna ersättas med ekonomiska styrmedel så lär merparten finnas kvar under överskådlig tid. Därför är frågan om hur lagarna tillämpas viktig, bland annat för konkurrensen. Om tillsynen fungerar bristfälligt kan det löna sig att kringgå reglerna, och på så sätt motverka en sund konkurrens på lika villkor. För att marknadsekonomin ska vara samhällsekonomiskt effektiv krävs en fungerande tillsyn. Adam Smiths omtalade osynliga hand sitter ofta på lagens långa arm.

På miljöområdet är mycket av tillsynen decentraliserad till länsstyrelserna eller kommunerna. Det betyder att tillämpningen kan skilja sig åt mellan olika delar av landet. För att nivån på tillsynen ska vara likartad i hela landet har Naturvårdsverket en viktig uppgift att stödja och samordna länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn.

Det finns tydliga tecken på att tillsynen på miljöområdet för närvarande har brister som dels kan minska reglernas effekter på miljön, dels riskera att snedvrider konkurrensen. För att lösa problemen finns det olika vägar att gå. Ett sätt är att ge länsstyrelserna mer resurser för tillsyn eller att tvinga dem att prioritera tillsynen framför andra uppgifter på t ex miljöområdet. En annan möjlighet är att koncentrera tillsynen till de områden där den gör mest nytta. Ett ytterligare alternativ är att fortsätta delegera tillsynen till kommunerna eller utvidga företagens egenkontroll. Egenkontrollen kan visserligen inte ersätta den statliga tillsynen, men troligen göra den billigare och mer effektiv. För att egenkontrollen ska fungera väl krävs dock en ökad kompetens på miljöområdet, särskilt hos de mindre företagen.

Vår slutsats är att problemen med tillsyn måste uppmärksammas och lösas, inte minst för att undvika skadliga effekter på konkurrensen. För att ta ställ-

ning till vilken lösning som bör väljas krävs dock djupare analyser än dem som ryms inom ramen för den här utredningen.

Utveckla miljömärkningen och annan information till konsumenterna

Under de senaste åren har information till konsumenterna börjat användas som medel på miljöområdet, t ex genom olika former av miljömärkning. Information av det här slaget skiljer sig från de traditionella ekonomiska och administrativa styrmedlen. Skillnaden är att det inte är staten som direkt försöka styra producenterna. I stället handlar det om att hjälpa konsumenterna att påverka producenterna genom sina inköp av varor och tjänster. Bättre information gör det lättare att väga in miljöhänsyn vid beslutet om inköp och valen mellan olika produkter och tillverkare.

Miljömärkningen går alltså ut på att ta vara på konsumenternas miljöintresse, och på så vis utnyttja marknadens egna mekanismer för att förbättra miljön. I en väl fungerande marknadsekonomi är det alltid konsumenternas efterfrågan som bestämmer vad som ska produceras och på vilket sätt. Men för att konsumenternas val ska leda till effektiva byten måste de basera sina beslut på korrekt information. Det är den rollen som en väl utformad miljömärkning kan spela. Sådan information stör alltså inte marknadens funktion, utan kan tvärtom bidra till en sund konkurrens. Det finns alltså anledning att försöka utnyttja miljömärkningen mer än hittills, och på så sätt undvika styrmedel som riskerar att skada konkurrensen.

Men för att miljömärkningen ska vara ett alternativ till miljöpolitikens traditionella styrmedel behöver de nuvarande systemen utvecklas och förbättras. Bland annat måste de kriterier som gäller för märkningen bygga på de miljömål som har fastställts av regeringen och riksdagen. Så är det inte alltid i dag. Dessutom är det viktigt att utforma kriterierna på ett sätt som inte diskriminerar de mindre företagen i förhållande till de stora eller utländska producenter i förhållande till de inhemska. Som märkningen för närvarande fungerar finns bägge de riskerna.

På kort sikt föreslår vi att det nordiska systemet för miljömärkning – ”Svanen” – utvecklas och förbättras. På längre sikt måste strävan vara att införa ett gemensamt internationellt system, i första hand inom EU.

Använd subventioner med eftertanke

Olika typer av subventioner används som styrmedel, bl a på miljöområdet. Syftet är ofta att stimulera företagen att genomföra investeringar eller andra åtgärder som bedöms som angelägna från miljösynpunkt. Riktade subventioner riskerar alltid att snedvrider konkurrensen och minska dynamiken på marknaden. Reglerna för bidragen måste därför utformas och tillämpas med

särskild hänsyn till konkurrensförhållandena. I första hand bör bidragen riktas mot sådana områden där det saknas förutsättningar för effektiva marknader.

För åren 1998 till 2000 kan kommunerna söka pengar till lokala investeringsprogram. Motivet är dels att åstadkomma miljöförbättringar, dels att skapa sysselsättningstillfällen. För att inte störa konkurrensen är det viktigt att bidragen inte används för att starta kommunala verksamheter som konkurrerar med aktörerna på marknader som håller på att utvecklas. Bidragen får heller inte hindra eller försvåra för nya företag att etableras.

Vi föreslår att villkoren för att få bidrag till lokala investeringsprojekt kompletteras med tydliga krav på att bidragen inte får skada konkurrensen. I tveksamma fall bör beslut om bidrag förenas med villkor på att kommunerna ska undersöka och redovisa sina bedömningar av effekterna på marknaderna. Samma typ av krav bör gälla för andra former av bidrag till miljöåtgärder.

Betrakta de pågående åtgärderna på kretsloppsområdet som experiment

Under de senaste åren har olika åtgärder vidtagits eller planerats för att stimulera ett ökat kretslopp av material och avfall. Det finns en rad principiella frågetecken kring åtgärdernas effekter på konkurrensen, och flera tecken på skadliga effekter. Eftersom de inte har funnits någon längre tid är det svårt att peka på och bedöma hur allvarliga problemen är.

Det finns många olika möjligheter att nå syftet med åtgärderna. Därför anser vi att de åtgärder som har prövats och planerats hittills ska betraktas och utnyttjas som experiment, som måste följas och utvärderas innan de införs i full skala. På kort sikt handlar det om att bedöma åtgärdernas effekter på de aktuella kretsloppsmarknaderna och konsekvenserna för de nuvarande och tänkbara aktörerna.

Men frågan har dessutom ett vidare perspektiv, som gäller konsekvenserna för näringslivet och ekonomin i stort av att förverkliga visionen om ett "kretsloppssamhälle". I dagsläget finns inte tillräcklig kunskap om vilken omställning och strukturomvandling som kan krävas för att uppnå de mål som diskuteras. Om de försök som pågår följs och utvärderas noga kan det ge värdefull information om de potentiella målkonflikter som kan uppstå vid en omställning av det här slaget.

Vi anser att det i dagsläget är olämpligt att införa generella regler för att tvinga fram en ökad återanvändning eller återvinning, t ex Kretsloppsdelegationens förslag på producentansvarsförsäkring. Däremot kan det vara lämp-

ligt att låta förslaget ingå som en del av en systematisk försöksverksamhet, där olika möjligheter prövas i begränsad skala. Försöksverksamheten bör utvärderas ordentligt ur olika aspekter. Bland annat bör de långsiktiga effekterna för och kraven på det svenska näringslivet analyseras. Erfarenheterna kan sedan ligga till grund för beslut om de långsiktiga åtgärderna på området.

Utnyttja EU som en resurs i miljöarbetet

I flera fall har Sverige tvingats ändra eller dra tillbaka förslag till miljöregler i form av tekniska krav på produkter. Skälet är att reglerna har råkat i konflikt med EU:s strävan att underlätta den fria handeln över gränserna. Förslagen har i flera fall passerat genom en rad svenska instanser innan de lagts fram. Trots det har de sedan fått dras tillbaka eller omarbetas kraftigt.

Med utgångspunkt i ett antal faktiska fall konstaterar vi således att EU:s system för att hindra enskilda länder att införa särregler som kan skada handeln över gränserna och utvecklingen av den inre marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt påpekar vi att fallen illustrerar två olika typer av problem med Sveriges arbete med miljöfrågor i EU.

Ett problem är att arbetet med att ta fram förslag till nya regler på miljöområdet är ineffektivt. Det finns stor risk för dubbelarbete och att stora utredningsresurser satsas på att utveckla förslag som aldrig kan genomföras. Det andra, och mer allvarliga, problemet är en följd av det första. Förslag som dras tillbaka eller måste arbetas om skapar otydliga och instabila spelregler. Det gäller särskilt om förslaget måste prövas av EG-domstolen, eftersom det i så fall kan dröja lång tid innan marknads aktörer vet vilka spelregler som gäller på lång sikt.

För att undvika sådana problem måste EU betraktas som en resurs i det svenska miljöarbetet i stället för ett hinder. Varje myndighet och utredning som har till uppgift att föreslå nya miljöregler måste ha ett tydligt ansvar för att så tidigt som möjligt stämma av förslagen mot EG-rätten. Det kan bidra till att göra spelreglerna mer stabila, samtidigt som de blir mer effektiva som styrmedel på miljöområdet.

Stöd ECOSOC:s förslag till kriterier vid nya miljöåtgärder

Det är fullt möjligt att utforma miljöregler som inte hindrar utvecklingen av den inre marknaden. Det finns både exempel på hur miljöskyddet har stärkts parallellt med att den inre marknaden har utvecklats och exempel på genuina konflikter mellan miljömålen och målen för den inre marknaden. EU:s Ekonomiska och sociala kommitté (ECOSOC) har lanserat ett förslag till krite-

rier som bör styra bedömningen av nya miljöåtgärder inom EU. Kommittén föreslår att Europeiska kommissionen garanterar att dessa principer tillämpas. Om de föreslagna kriterierna fastställs bör de vara till god hjälp när Sverige ska utforma nya åtgärder på miljöområdet i framtiden. Sverige bör därför stödja ECOSOC:s förslag om hantering av konflikter mellan miljö och den inre marknaden.

Verka för gemensamma EG-regler för miljökrav vid offentlig upphandling

Genom att ställa miljökrav vid offentlig upphandling kan den fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Upphandlingen gäller relativt stora belopp. Därför kan den innebära en kraftig stimulans av efterfrågan på mindre miljöskadliga varor och tjänster. Möjligheterna att ställa krav i samband med offentlig upphandling begränsas dock av formella regler. EG:s procedurdirektiv för offentlig upphandling har införlivats i svensk rätt genom lagen om offentlig upphandling. EG-direktiven innehåller inga uttryckliga bestämmelser om möjligheterna att ställa miljökrav.

En förutsättning för att i framtiden kunna utnyttja den offentliga upphandlingen som ett sätt att minska miljöbelastningen är att EG:s regler utformas så att det går att ställa miljökrav i upphandlingen. Så länge det saknas tydliga EG-regler finns risken att de olika länderna utformar nationella regler, vilket kan ge negativa effekter på konkurrensen och handeln över gränserna. Därför är det viktigt att Sverige verkar för gemensamma regler på området.