

## SAMMANFATTNING

1. Beröringspunkterna mellan miljöpolitik och handelspolitik har vuxit i antal under senare år. Skälen till detta är flera. Marknaderna för såväl produkter som produktionsfaktorer – råvaror, kapital och arbetskraft – har integrerats över nationsgränserna. Under 1900-talet har med undantag för några enstaka år handelns volym vuxit snabbare än den samlade produktionen. Detta beror till stor del på en medveten liberalisering av handeln med framför allt industrivaror, på senare år också av kapitalrörelserna. Av betydelse för integrationen har också varit framväxten av transnationella koncerner med produktion i ett flertal länder.

Också miljöproblemen har fått en alltmer internationell karaktär. Detta beror dels på att likartade problem har uppstått i många länder med likartade produktionsförutsättningar, dels på att vissa miljöproblem till sin natur är gränsöverskridande, i vissa fall globala.

Miljöregleringarna växer dessutom i antal och räckvidd.

Som ett resultat av dessa tendenser har beröringspunkter och i några fall potentiella konflikter mellan de båda politikområdena uppstått. Några internationella avtal på miljöområdet innehåller klausuler i vilka handelspolitiska åtgärder uttryckligen nämns som medel för att realisera de angivna målsättningarna.

Som ett resultat av det växande medvetandet om verkliga och potentiella konflikter mellan de olika välvärds målen har diskussioner med anknytning till dessa problem tagits upp inom ett flertal internationella fora – OECD, GATT (Uruguay-rundan), ett antal FN-organ m.fl.

2. Problematiken är till sin karaktär inte ny. Tidigare har man vid återkommande tillfällen aktualiserat de skillnader som gällt mellan olika länders sociallagstiftning, restriktioner på arbetsmiljön m.m. och som kan medföra betydande skillnader i produktionskostnaderna länderna emellan. Från olika håll i de utvecklade industriländerna, som normalt haft den mest långtgående lagstiftningen att ta hänsyn till, har man uttryckt intresse för en socialklausul i GATT, i vilken det skulle regleras hur kostnadsskillnader som härrör från skillnader i lagstiftning på detta område på något sätt skulle kunna kompenseras. Kraven har avvisats i GATT-diskussioner. Motsvarande krav gällande miljöområdet har nyligen framförts från flera håll.

3. Såväl handelspolitiken som miljöpolitiken är välstandsrelaterade. En allt friare handel med varor och tjänster över gränserna har varit en av förutsättningarna för den globala ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden. För Sverige gäller detta i ovanligt hög grad. Ett bibehållande och en utveckling av det handelspolitiska regelverket har emellertid mer djupgående konsekvenser än vad som direkt rör den materiella välfärden. För en liten nation som Sverige är respekt för de multinationella, generella regelverken av stor betydelse i det internationella umgänget. Detta gäller inte bara handelspolitikens område utan också exempelvis folkrätten, krigets lagar m.m.

Den ekonomiska integrationen har också, parallellt med en allmänskulturell dito, en fredsbevarande funktion. Det är med detta som ett huvudsyfte som den europeiska integrationen under efterkrigstiden genomförts, och politiken kan också sägas ha varit framgångsrik i detta avseende.

Att det handelspolitiska regelverket även framgent får utvecklas i en riktning som gynnar integrationen mellan världens länder är alltså av central betydelse för såväl den grundläggande freden och säkerheten som för den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt utvecklas miljölagstiftningen snabbt för att möta stora och växande, regionala såväl som globala, miljöproblem. En central uppgift är därvid att undersöka hur det nationella och internationella miljöarbetet ska kunna bedrivas med så få negativa sidoverkningar som möjligt på handelspolitiken.

4. De restriktioner på enskildas och företags agerande som miljölagstiftningen medför kan vara mer eller mindre långtgående. Att lagstiftningen skiljer sig åt mellan olika länder är helt naturligt och kan ha sitt ursprung i flera olika förhållanden. Ett land kan ha bättre naturliga förutsättningar att tåla en viss miljöbelastning än ett annat beroende på berggrund, atmosfäriska förhållanden och liknande. Befolkningstätheten har betydelse. Med i övrigt lika förutsättningar kan man i två länder på politiska grunder träffa olika avvägningar mellan miljömål och andra mål. Eftersom bedömningar av miljöeffekter på grund av otillräcklig kunskap om de bakomliggande fysikaliska processerna är behäftade med osäkerhet, finns också utrymme för olika riskavvägningar.

En stor skillnad kan förväntas mellan länder med olika levnadsstandard. Generellt kan länder med låg allmän materiell levnadsstandard förväntas ha en mindre restriktiv miljölagstiftning än utvecklade industriländer, liksom fallet är beträffande såväl arbetsmiljö- som sociallagstiftningen. Därtill kommer att skillnader i industrialiseringsnivå naturligtvis

kan innebära att miljöproblemen i olika länder kan ha olika karaktär och intensitet.

Skillnader mellan miljölagstiftningen i olika länder finns alltså och bör också finnas. En för alla länder gemensam nivå för miljörestriktionerna bör inte ses som ett naturligt slutmål för det internationella miljöarbetet. Icke desto mindre kan naturligtvis harmonisering inom en trängre krets av länder på många områden anses eftersträvarvärd, främst för att minimera den administrativa belastningen.

5. Det är nödvändigt att skilja mellan problem knutna till *produktionen* och sådana som är knutna till *produkten*. I det senare fallet kan problemet hänföra sig till *användningen* eller till *avfallsfasen* i produktens livscykel. Vidare måste miljöproblemets *geografiska utsträckning* beaktas. *Lokala* eller *regionala* problem kräver ett annat förhållningssätt än *globala*.

Med de givna kategoriseringarna (produktion/produkt och lokal/global) kan miljöproblemen sorteras i fyra grupper:

- i) *Produktionsrelaterade, lokala*: till denna kategori hör de klassiska utsläppsproblemen knutna till industriell produktion. De merkostnader i produktionen som en viss restriktion medför är ett uttryck för det värde man åsätter den lokala miljön. Sådana kostnader ska därför inte kompenseras med investeringsstöd, avgifter på importerade produkter och liknande. Om restriktionen medför sådana kostnader att produktionen flyttas utomlands i samma producents regi eller övertas av annan utländsk producent, är anpassningskostnaderna för denna förändring att se som en del av de totala kostnaderna för ifrågasvarande miljörestriktion.
- ii) *Produktionsrelaterade, globala*: typexemplet är här emission av koldioxid från förbränningsanläggningar. Även restriktioner med mer eller mindre etisk karaktär, exempelvis beträffande arbetarskydd eller djurskydd eller bevarande av hotade arter, hör hit. Isolerade initiativ från enskilda länder har endast marginella effekter, varför huvudproblemet här är att få till stånd gemensamma internationella åtaganden med bredast möjliga anslutning. En viss symboleffekt kan fås av att vissa länder driver en offensiv politik, men för stora skillnader mellan restriktionerna i olika länder riskerar att motverka sitt syfte, då produktionen kan komma att flyttas till länder med lägre krav.

Kontraproduktiva effekter kan också uppkomma som ett resultat av prisförändringar. Om en grupp länder exempelvis ensidigt minskar efterfrågan på fossilbränslen, kan den

resultaterande prissänkningen leda till konsumtionsökningar utanför denna grupp som ger ett nettotillskott till koldioxidemissionen totalt sett.

iii) *Produktrelaterade, globala*: Typexemplet är här freonhaltiga material. Här gäller i stort samma förhållanden som för de produktionsrelaterade, globala problemen.

iv) *Produktrelaterade, lokala*: pålagor eller restriktioner riktade mot vissa produkter i syfte att begränsa miljöeffekterna är ibland motiverade och ska då tillämpas likformigt på inhemska och importerade artiklar. En harmonisering av miljöbestämmelserna gentemot de länder med vilka huvuddelen av handeln bedrivs anses i vissa fall önskvärd för att underlätta handelsutbytet och minimera den administrativa belastningen.

6. Generellt har de successivt skärpta miljökrav som införts under de gångna decennierna haft en måttlig negativ effekt på den ekonomiska tillväxten. Allmänt sett förefaller inte heller hårdare miljörestriktioner i de utvecklade industriländerna har förskjutit investeringarna mot länder med mindre restriktiv lagstiftning, även om enskilda fall finns där investeringsbesluten faktiskt har påverkats i denna riktning. Generellt kan sägas att fördyringar i *insatsvaruled* får större konsekvenser än fördyringar i *konsumentledet*, eftersom konsumenter inte upplever samma konkurrenssituation som producenter har att ta hänsyn till. I den utsträckning som en viss merkostnad kan relateras till en miljöeffekt kan dessutom vissa konsumenter förväntas acceptera den, och denna tendens förefaller vara i tilltagande.

I flera länder där en mindre restriktiv miljölagstiftning utnyttjats som argument för att attrahera utländska investeringar har dessutom under senare år växt fram en betydelsefull miljöopinion som ett resultat både av en allmän demokratiseringsprocess och av miljöproblemens faktiska omfattning.

7. Grunden för en bedömning av miljörelaterade åtgärder från handelspolitisk synpunkt är GATT:s principer om mest-gynnad-nation, som innebär att varje förmån eller rättighet som medges en främmande nation också ska komma andra nationer till del, och nationell behandling, som innebär att importerade varor inte ska särbehandlas negativt. Fortfarande med beaktande av att åtgärder inte ska medföra godtycklig eller oberättigad diskriminering medger artikel XX åtgärder som b) är "nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa" eller g) avser "att bevara uttömliga naturtillgångar, om sådana åtgärder

gärder genomförs i samband med inhemska begränsningar av produktion eller konsumtion". En likartad hänvisning finns i preambeln till överenskommelsen om tekniska handelshinder. Principen att den som förorenar ska betala (polluter-pays principle), som har antagits i en formell rekommendation i OECD-sammanhang, har ingen status i GATT.

8. Miljöskyddsåtgärder som kan ha handelspolitiska återverkningar kan mycket grovt sorteras med hjälp av följande kategorier:

- i) rent kommersiella lösningar och frivilliga begränsningar;
- ii) märkningssystem med varierande grad av offentligt engagemang, alltifrån märkning av enskilda produkter på producentens eget initiativ till i lagstiftning påbjuden märkning, standarder och harmonisering;
- iii) ekonomiska styrinstrument, som kan utformas som avgifter på oönskade produkter eller ämnen, subsidier till föredragna alternativ eller hybrider baserade på helt eller delvis återförda avgifter;
- iv) mer eller mindre formella regleringar av utformning eller handhavande av produkter, omfattande ett brett spektrum av standarder och normer för utformning och produktion, tillståndskrav, regler för handhavande (kompetenskrav, källsortering av sopor) och förbud mot användning av vissa substanser.

Åtgärder inom alla dessa kategorier kan ge upphov till handelspolitiska komplikationer. Generellt gäller att risken för handelspolitiska konflikter är mindre ju mindre det offentliga engagemanget är. Men även kommersiella avtal eller frivilliga, producentfinansierade system kan i vissa situationer komma att uppfattas som dumpningsåtgärder.

Märkningssystem och standarder regleras i överenskommelsen om tekniska handelshinder.

Miljöavgifter eller skatter torde vara förenliga med avtalet så länge de respekterar mestgynnad-nations-principen och tillämpas likformigt på inhemska och importerade produkter. Subventioner omges å andra sidan med klara restriktioner, även producentfinansierade sådana.

Risken för handelspolitiska komplikationer torde vara störst beträffande åtgärder i kategorierna iii) och iv).

9. Nationella särbestämmelser som hänför sig till *produktanknutna, lokala* miljöeffekter

kan i vissa fall motiveras. GATT-reglerna innebär inte heller något hinder mot sådana, under förutsättning att de grundläggande principerna respekteras. Beträffande *produktionsanknutna*, *lokala* effekter medger GATT inte åtgärder som kompenserar för skillnader i olika länders bestämmelser, och sådana kan inte heller motiveras på välfärdsteoretisk grund.

Beträffande *produktanknutna* eller *produktionsanknutna*, *globala* problem medger GATT inte nationella åtgärder om de baseras på ensidiga nationella bedömningar. Ett något anorlunda läge kan råda om åtagandena baseras på en internationell råvaruöverenskommelse.

Det är alltså huvudsakligen i de två sistnämnda kategorierna som problematiska situationer kan uppkomma. Dessa utgör en relativt väl avgränsad klass av globala problem, som för sin effektiva lösning i alla händelser är beroende av en diskussion i särskilda fora. Den eventuella utveckling av GATT-regelverket som kan anses påkallad gäller alltså i första hand en avstämning mellan detta och internationella avtal som kan ha betydelse för det internationella handelsutbytet.