

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Miljøøkonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Finansministeriet

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

Miljø- og Fødevareministeriet

Danmarks Naturfredningsforening

WWF Verdensnaturfonden

Landbrug & Fødevarer

Landsorganisationen i Danmark/CO-industri og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Dansk Erhverv

DI

Forbrugerrådet Tænk

Dansk Energi

Særlig sagkyndig Peder Andersen

Særlig sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen

Særlig sagkyndig Karine Nyborg

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler formandskabets vurdering af, at handel med kvoter muligvis ikke vil fungere optimalt, fordi det i visse tilfælde vil være små, lokale markeder, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets skriftlige indlæg til 2015-rapporten.

Ifølge formandskabet er målrettede afgifter den samfundsøkonomisk billigste løsning, fordi de blandt andet tilskynder til at placere de bedriftstyper, der har et højt forbrug af kvælstof, på steder hvor miljøpåvirkningen er mindst. Økonomi- og Indenrigsministeriet savner at få belyst omfanget af omplacering af bedrifter på sigt for at kunne få et samlet konsekvensbillede af reguleringen med målrettede afgifter.

Med fødevarer- og landsbrugspakken er der aftalt fire principper for den fremtidige regulering af kvælstofudledning baseret på differentierede udvaskningsadgange. Rapportens analyser af forskellige modeller kan være et nyttigt input, når den endelige model for reguleringen skal fastlægges inden for rammerne af de fire principper.

Regeringen har ingen planer om at øge afgiftsniveauet. Derimod er det regeringens ambition at sænke skatter og afgifter.

Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Økonomi- og Indenrigsministeriet noterer sig, at der kan være effektivitetsgevinster at hente ved en omlægning af de grønne afgifter.

Effektivitet skal dog afvejes i forhold til andre hensyn. Det gælder blandt andet hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne. Formandskabet fremhæver, at afgiftsfritagelsen af visse virksomheder og erhverv indebærer en forvriddningsomkostning, fordi husholdningerne skal betale uforholdsmæssigt meget.

Hensynet til virksomheder og erhverv i international konkurrence kan imidlertid tale for en afgiftsfritagelse. Økonomi- og Indenrigsministeriet savner en grundig analyse af dette hensyn. Lækage-problematikken omkring grænseoverskridende forurening er et aspekt, som kort nævnes i kapitlet. Et andet aspekt er, at højproduktive virksomheder kan ende i en situation, hvor det bedre kan betale sig at flytte produktionen til udlandet, hvis de bliver pålagt betydelige afgifter.

Ægte opsparing

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne kvittere for opdateringen og udvidelsen af beregningerne af ægte opsparing fra 2012. Det er en spændende analyse, hvor der

blandt andet sættes tal på miljøbelastningen. Der er dog betydelige usikkerheder forbundet med analysen, hvilket formandskabet selv udmærket illustrerer med beskrivelserne af revisionerne i forhold til den seneste opgørelse. Det understreger, at beregningerne skal fortolkes med forsigtighed.

Ved fremtidige opdateringer forekommer det relevant at overgå til et kædeindeks som i nationalregnskabet frem for et fast basisår, som er anvendt i rapporten. Skiftet af basisår er en stor del af forklaringen på den store revision af nedsparingen i Nordsøen i perioden 1990-2010. Når den kraftige stigning i oliepriserne fra 2005 til 2010 medførte en kraftig opjustering, må det formodes, at faldet fra 2010 til 2015 vil medføre en kraftig nedjustering, hvis basisåret på et tidspunkt ændres.

Finansministeriet

Overordnet vil Finansministeriet gerne kvittere for Det Miljøøkonomiske Råds analyser, som er gennemarbejdede og vedrører interessante emner med relevans for miljø-, klima- og energipolitikken.

Kapitel I – Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Finansministeriet er overordnet enig i kapitlets konklusioner og betragtninger. Det er af stor relevans at analysere hvilke typer af regulering, der vil kunne opfylde givne reduktionsmål med de laveste samfundsøkonomiske omkostninger, og analysen er et velkomment bidrag.

Finansministeriet er enig i konklusionerne om, at en højere grad af differentiering og målretning i reguleringen af landbrugets kvælstofudledning kan være hensigtsmæssig og føre til lavere samfundsøkonomiske omkostninger.

En større grad af differentiering på flere elementer i reguleringen resulterer dog i mere omfattende krav til den information, regulator skal have til rådighed, og kan medføre en række udfordringer i relation til praktisk udformning af reguleringen.

Det Miljøøkonomiske Råd anfører, at en afgift på en beregnet udledning af kvælstof til kystvandet vil være det mest omkostningseffektive instrument. Gevinsten synes dog at bero på en større målretning gennem beregnet udledning af kvælstof til kystvandet for hver bedrift, snarere end selve anvendelsen af afgifter som instrument. Man vil således i princippet også kunne opnå gevinster ved andre reguleringsinstrumenter baseret på en lignende differentiering.

Det skal dog understreges, at gevinsterne ved større grad af differentiering vil skulle sammenholdes med de øgede administrative omkostninger, som en større grad af differentiering vil medføre.

Endvidere bemærker Finansministeriet, at det beregnede grundlag for en differentieret afgift er usikkert. Det betyder, at der også vil være usikkerhed forbundet med virkningerne af en afgift. Der kan derfor være et argument for at regulere kvælstofudledningen gennem kvoter, hvor der opnås større sikkerhed for, at de faktiske udledninger kan holdes inden for fastsatte grænseværdier.

Analysen peger på, at også andre elementer end reduktion af kvælstofudledning til kystvand er afgørende for, at Danmark overholder sine EU-retlige forpligtelser. I praksis vil der skulle tages en række hensyn, herunder til andre direktiver, i forbindelse med konkret udformning af en målrettet regulering af landbrugets kvælstofudledning, hvilket Det Miljøøkonomiske Råd også anerkender.

Finansministeriet bemærker – ligesom Det Miljøøkonomiske Råd – at der er gjort en række antagelser i beregningerne af de samfundsøkonomiske omkostninger ved forskellige reguleringer, hvilket behæfter resultaterne med usikkerhed.

Kapitel II – Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Overordnet er Finansministeriet enig i kapitlets hovedkonklusioner.

Det fremføres, at grønne afgifter er et godt instrument til at internalisere negative miljøeffekter knyttet til forbrug og produktion. For at få en omkostningseffektiv indretning af de grønne afgifter er der en række principper, der bør følges, herunder at afgiften afspejler miljøbelastningen, at alle udledere betaler afgiften, og at de pålægges så tæt på miljøeffekten som muligt. Finansministeriet er enig i denne anskuelse af en optimalt indrettet miljøregulering. Som der ligeledes påpeges i analysen, er der dog en række andre hensyn, som ligeledes skal overvejes og inddrages ved vurdering af niveauet og indretningen af de nuværende afgifter.

I det nuværende afgiftssystem er der en række afgiftslempelser, og der er fiskale elementer i nogle af afgifterne. Dette er ikke hensigtsmæssigt i en optimal regulering.

Der er udarbejdet en række analyser af potentielle omlægninger af elafgiften, vandafgiften og en erstatning af regelregulering af ammoniakudledning til afgiftsregulering. Dette er interessante analyser, som Finansministeriet vil se nærmere på. Der kan knyttes et par kommentarer til disse analyser.

Finansministeriet er enig i, at der kan være samfundsøkonomiske gevinster ved at nedsætte elafgiften og finansiere dette ved en mindre forvridende skat, eller ved at harmonisere elafgiften. Der er dog en række andre hensyn, herunder at en ensartet afgift kan gøre det vanskeligere at opretholde produktionsarbejdspladser i Danmark.

Det angives, at der ikke bør fokuseres på det samlede energiforbrug i afgiftsreguleringen. Det skal dog påpeges, at Regeringen har fastsat et nationalt mål om en VE-andel på 50 pct. i 2030. I denne opgørelse indgår energiforbruget. Der kan således være argumenter for at begrænse energiforbruget, i det omfang dette er relativt billigere end at udbygge med vedvarende energi.

Det fremføres, at der kan være en samfundsøkonomiske gevinst ved at ændre vandafgiften til en geografisk differentieret afgift betalt af alle. Det bemærkes hertil, at det ud fra anskuelsen om en optimal indrettet miljøregulering kan være hensigtsmæssigt, men at det vil kræve en række yderligere overvejelser og analyser at vurdere konsekvenser af en sådan omlægning.

Finansministeriet er overordnet enig i de faglige argumenter, der fremsættes ift. regelregulering. I praksis kan det dog være vanskeligt pålægge afgifter på mange af de udledninger, der pt. regelreguleres. Der kan således være områder, der mere hensigtsmæssigt reguleres gennem regelregulering. I forhold til beregningerne af en ændring i ammoniakreguleringen, er en central antagelse, at den nuværende regelregulering har ført til en optimal implementering af virkemidler (til reduktion af udledning), der svarer til den, der ville være forekommet ved en Pigouskat. Det er en usikker antagelse. Det Miljøøkonomiske Råd fremhæver endvidere selv, at omlægningen kan være meget vanskelig at gennemføre rent praktisk og politisk.

Beregningerne af effekter på bl.a. BVT kan ikke sammenlignes med Finansministeriets beregninger af strukturelle BNP-virkninger ifm. bl.a. vækstmålsætningen. Det skyldes bl.a., at Finansministeriet i modsætningen til kapitlet opgør vækstbidrag eksklusiv bidrag fra ændringer i produktionsafgifter, der indgår i BVT-målet.

Kapitel III – Ægte opsparing

Kapitel III indeholder en opgørelse af ægte opsparing, hvor der tages højde for udviklingen i nationalformuen i bred forstand. Der tages således ikke blot højde for investeringer i kapital mv. men også for udnyttelse af naturressourcer, miljø og udvikling af menneskelige ressourcer. En fuldstændig og præcis opgørelse af ægte opsparing kan ses som et mål for bæredygtig udvikling, hvor forudsætningen for en bæredygtig udvikling er, at den samlede ægte opsparing ikke er negativ.

I praksis er opgørelsen af ægte opsparing dog forbundet med betydelig usikkerhed og vigtige aktiver må udelades af opgørelsen, fordi det ikke er muligt at opgøre deres bidrag.

Kapitlet er en opdatering af analysen fra DMØR 2012 og omfatter blandt andet med en længere tidsperiode (1980-2015). Ved fremlæggelsen af DMØR 2012 vurderede Finansministeriet, at de metodiske vanskeligheder ved at opgøre den ægte opsparing var betragtelige. I den nye opgørelse er der gjort et grundigt arbejde med at opdatere datakilder og i nogle tilfælde revidere metoder. Opgørelsen omfatter de samme aktiver som DMØR 2012, og det er således også de samme aktiver, som er udeladt af beregningerne.

Finansministeriet finder stadig, at de metodiske vanskeligheder er betragtelige. Samtidig anerkender Finansministeriet, at det er vigtigt at vurdere bæredygtigheden af den samlede udvikling og vil gerne kvittere for analysen som et bidrag til at udvikle metoden. Usikkerhederne i opgørelsen og udeladelsen af visse aktiver betyder imidlertid, at der fortsat er et stykke vej til, at opgørelsen kan bruges til politiske prioriteringer eller vurdering af udviklingen.

De metodiske vanskeligheder består til dels i, at det er vanskeligt at opgøre priser på nogle miljøgoder. Samtidig er vigtige aktiver som nævnt udeladt af opgørelsen, fordi det ikke er muligt at opgøre deres bidrag. Eksempelvis er levetiden steget betydeligt hen over perioden og velfærdsgevinsten af de ekstra leveår må formodes at være betydelig. Men bidraget fra sundhedskapital er ikke med i den endelige opgørelse.

Analysen bruger faste priser og antager fuld substituerbarhed mellem aktiver. Sidstnævnte betyder, at forskellige former for kapital kan erstatte hinanden en til en. Det er problematiske simplificeringer. Dels er forskellige former for kapital ikke jævnt fordelt over hele landet (fx grundvand og luftforurening) og dels må det forventes, at prisen på et aktiv stiger, efterhånden som aktivet bliver mere knapt. DMØR bemærker, at denne problemstilling har betydning for opgørelsen af bidraget fra fx Nordsøen. Prisen på olie og gas har varieret meget. Valget af basisår for analysen kan have stor betydning for den opgjorte værdi af Nordsøens bidrag.

Bidraget fra human kapital er fortsat stort (8,3 pct. af BNP) om end det er nedjusteret i forhold til opgørelsen fra 2012. Det store bidrag tilskrives, at den gennemsnitlige uddannelseslængde er steget fra 10,9 år til 12,2 år i perioden. Finansministeriet vurderer, at opgørelsesmetoden er behæftet med stor usikkerhed, idet den forudsætter information om befolkningens human kapital så langt tilbage til i tid, at der ikke eksisterer tilstrækkelig information om omkostningerne til uddannelse, som derfor skønnede.

I forhold til det negative bidrag fra luftforurening og klimaeffekter finder Finansministeriet, at det er vigtigt at holde sig for øje, at en stor del af udviklingen kan tilskrives aktivitet i andre lande. En effektiv indsats på området må således have international eller global karakter.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (EFKM) har nedenstående bemærkninger til Det Miljøøkonomiske Råds (DMØR) rapport for 2016, som indeholder et kapitel om regulering af landbrugets kvælstofudledning, et kapitel om grønne afgifter og effektiv miljøregulering og et kapitel om ægte opsparing.

Kapitel I: Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Kapitlet analyserer de samfundsøkonomiske omkostninger ved forskellige former for regulering af landbrugets kvælstofudledning. På baggrund af analysen anbefales regulering med målrettede afgifter.

Kvælstofregulering er et vigtigt emne, som også har stor klimaeffekt. Generelt er der en direkte sammenhæng mellem kvælstoftabet og udslippet af lattergas. Men de enkelte kvælstofvirkemidler kan have meget forskellig klimaeffekt, idet det enkelte virkemiddel, udover at reducere lattergasudledningen, også kan påvirke jordens kulstofbinding og metanudledning.. Derfor er klima relevant i relation til kvælstofregulering.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (EFKM) havde gerne set, at klimaeffekten var blevet medtaget i de samfundsøkonomiske omkostninger. Det er en svaghed ved analysen, idet omkostningerne ved de forskellige kvælstofvirkemidler kan ændres meget ved medtagelse af klima som sideeffekt. Omkostningerne er dermed formentlig et overkantsskøn. Synergien mellem miljø-, landbrugs- og klimapolitik bliver ikke synliggjort, når klimaeffekter ikke medtages.

I kapitlet fremgår det dog tydeligt flere steder, at klimaeffekten ikke er medtaget. DMØR bemærker selv i kapitlet, at hensynet til eksternaliteter (herunder klimaeffekt) kan have indflydelse på, hvilke virkemidler der er mest omkostningseffektive at anvende, og hvor det bedst kan betale sig at anvende dem, set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv.

Kapitel II: Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

EFKM finder det positivt, at DMØR vælger at sætte fokus grønne afgifter og effektiv miljøregulering. Det er altid nyttigt at få input til vores arbejde.

EFKM deler formanskabets synspunkt om, at grønne afgifter er et omkostningseffektivt instrument til miljøregulering, og derfor bør benyttes i videst muligt omfang. Der kan dog forekomme begrænsninger fx af praktiske og tekniske årsager.

Regeringens VE-målsætning for 2030 indgår ikke som en præmis i analysen. Det er ærgerligt, at rapporten ikke belyser, hvordan formandskabets anbefalinger påvirker den danske VE-andel frem mod 2030. Yderligere ville det være interessant at vide, hvordan formandskabets anbefalinger ville blive påvirket, hvis opfyldelse af VE-målet var en præmis for analysen. Det at målsætningen ikke er inkluderet gør, at analysen og dens anbefalinger ikke er fuldt ud anvendelig i forhold til, hvilken konkret politik regeringen skal føre for at opnå sine mål. Eksempelvis foreslår formandskabet en ensartet energiafgift på tværs af anvendelser, som også skal inkludere biomasse. En energiafgift på biomasse er en afgift på VE og vil derfor kunne modvirke opfyldelse af VE-målet. EFKM anbefaler, at formandskabet fremadrettet tager højde for regeringens målsætninger på energiområdet i sine analyser.

Kapitel III: Ægte opsparing

Kapitel III giver en ny opgørelse af Danmarks ægte opsparing. Her tages der ikke kun højde for opsparing i form af finansiel kapital, fysisk kapital og menneskelig kapital, men også for udvinding af olie og naturgas, global opvarmning og andre miljøproblemer.

EFKM mener, at det er vigtigt med flere indikatorer, der viser udviklingen i velfærd. Traditionelt bruges ofte BNP som indikator, men det er for snævert kun at se på udviklingen i produktionen. Flere indikatorer er udviklet over tid, som f.eks. Human Development Index og det økologiske fodspor og CO₂-fodspor. Ægte opsparing er på den måde endnu en måde at anskue velfærd på.

Opgørelsen af ægte opsparing er ikke uproblematisk. Den går ud fra, at forskellige former for kapital kan erstatte hinanden. Dvs. at eksempelvis en forringelse af naturen kan erstattes med mere uddannelse, eller at større klimaproblemer kan erstattes med bedre grundvand. Opgørelsen kan derfor give det indtryk, at alle miljø- og klimaproblemer kan løses ved at investere i menneskeskabt kapital og det således ikke er nødvendigt at løse disse problemer. Formandskabet gør opmærksom på dette problem, men det bør diskuteres mere, hvorvidt antagelsen er rimelig. EFKM finder også, at det er uklart, hvordan resultaterne kan bruges operationelt i politiske processer og målsætninger, da ægte opsparing ikke klart viser, hvilke områder der bør prioriteres. Analysen fremstår derfor teoretisk og uden klare anbefalinger.

I kapitlet angives det, at nedsparingen i den såkaldte klimakapital er blevet mindre over perioden 1980-2015. Det kunne give indtryk af, at klimaproblemet er blevet

mindre over tid, eller i det mindste, at den globale opvarmning ikke tiltager særlig meget mere. Koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren tiltager dog stadigt, og næsten hvert år sættes der ny rekord for den globale temperatur. Som formandskabet angiver, skyldes den viste udvikling for en stor del opførelsen i faste 2010-priser. Det kan derfor diskuteres, om opførelsesmetoden er hensigtsmæssig.

Opgørelsen af ændringen i klimakapitalen viser tydeligt, at skadesomkostningerne for Danmark fra den globale opvarmning stammer netop fra de globale udledninger og ikke kun danske. Det viser, at der er behov for en international indsats, som er noget Danmark har haft meget fokus på i lang tid. Samtidig er det vigtigt, at Danmark er et foregangsland ved at vise, at en stor andel af VE kan gå sammen med en stærk økonomisk fremgang. Det kan kun gøres ved at have en meget effektiv energi- og klimapolitik. I forbindelse med en ny energiaftale ses der netop på, hvordan vi kan opnå vores mål mest omkostningseffektivt. Formandskabet er i kapitel II kommet med et bidrag til det, men der er behov for flere analyser, der belyser en omkostningseffektiv vej til et fossilfrit samfund.

Miljø- og Fødevarerministeriet

Miljø- og Fødevarerministeriet (MFVM) har med interesse læst De Økonomiske Råds vismandsrapport Økonomi og Miljø 2017. Miljø- og Fødevarerministeriet finder, at DØRS har udarbejdet relevante analyser, og ser blandt andet rapporten som et relevant bidrag i debatten om indsatsen for at nedbringe kvælstofforurening.

Kapitel 1 - Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Med kapitlet har formandskabet leveret et bidrag til diskussionen af, hvordan vi skal indrette reguleringen af landbrugets kvælstofudledning. Det er et kompliceret område, og Miljø- og fødevarerministeriet finder, at det er vigtigt, at det økonomifaglige perspektiv indgår i diskussionen heraf.

I kapitlet fremhæves det, at reguleringen af kvælstofudledningen generelt bliver billigere, jo mere målrettet den bliver. Efter Miljø- og fødevarerministeriets opfattelse er denne pointe særdeles veldokumenteret. Dette er således en væsentlig del af baggrunden for, at det med Fødevarer- og landbrugspakken blev besluttet at erstatte de generelt reducerede kvælstofnormer med en mere målrettet regulering.

Det dog vigtigt at være opmærksom på, at øget differentiering også medfører en række udfordringer og omkostninger. De administrative omkostninger for både myndigheder og bedrifter vil fx alt andet lige stige, jo mere reguleringen differentieres. Derudover bliver usikkerhederne i forhold til det vidensgrundlag, som reguleringen bygger på, større i takt med at differentieringen øges. Således er der nogen-

lunde konsolideret viden om udledningen fra de enkelte vandoplande, mens vores viden om udledningen fra den enkelte mark med en given afgrøde er noget mere usikker. Som der fremgår af formandskabets analyse, kan det godt være samfundsøkonomisk fordelagtigt med en høj grad af differentiering, selvom vidensgrundlaget er usikkert. Men usikkerhederne kan til gengæld medføre retssikkerhedsmæssige udfordringer i forhold til en høj grad af differentiering. Endelig kan det set fra et politisk perspektiv være en udfordring, at differentiering kan medføre betydelig omfordeling mellem bedrifterne. Der skal derfor findes en balance mellem gevinsterne ved differentiering og de administrative omkostninger samt de fordelingsmæssige og retssikkerhedsmæssige konsekvenser for bedrifterne.

En central konklusion i kapitlet er, at det samfundsøkonomisk set vil være billigere at regulere kvælstofudledningen med målrettede afgifter, end med det formandskabets kalder omsættelige normbaserede udvaskningsadgange. Denne konklusion bygger på en analyse, hvor den afgift, der er regnet på, er mere differentieret end den regulering via udvaskningsadgange, som afgiften sammenlignes med. Det vurderes fra MFVM's side, at det på baggrund af analysen ikke entydigt kan konkluderes, at afgiftsregulering som sådan er billigere end regulering via udvaskningsadgange. Formandskabets egne analyser synes i den forbindelse at indikere, at det primært er graden af differentiering, som er afgørende for omkostningerne. Og efter Miljø- og fødevarerministeriets opfattelse er det ikke afgørende for muligheden for at differentiere reguleringen – og dermed omkostningerne – om denne bygger på afgifter eller omsættelige udledningsrettigheder. Der er til gengæld en række andre parametre, som det er væsentligt at forholde sig til i valget mellem regulering via afgifter og udvaskningsadgange. En af disse er, om det i første omgang er vigtigst at ramme rigtigt ift. omkostningerne ved reduktionerne, hvilket afgifter bedst kan sikre, eller ift. udledningsniveauet, hvilket udvaskningsadgange bedst kan sikre. I den sammenhæng finder MFVM det relevant at fremhæve, at det ikke er nogen lille udfordring at beregne afgifter, som tager højde for indsatsbehov og retention og samlet set sikrer, at der opnås den ønskede miljøeffekt i hvert af de enkelte vandområder. En anden væsentlig udfordring ved afgiftsregulering er, at det kan være svært at designe en tilbageføringsordning, som sikrer, at afgifter på kvælstofudledningen ikke vil blive oplevet som en konkurrenceforvridende belastning af et konkurrenceudsat landbrugserhverv.

Ud fra kapitlet ser det ud til, at det er formandskabets opfattelse, at anvendelsen af kollektive virkemidler ikke er målrettet gevinsten ved kvælstofreduktionerne, hvilket efter Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse ikke er helt korrekt. I vandområdeplanerne 2015-2021 er den forventede effekt af de kollektive virkemidler såsom vådområder, lavbundsprojekter, privat skovrejsning og minivådområder således kun fordelt til kystvandsoplande med et opgjort indsatsbehov.

I forhold til en yderligere integration af anvendelsen af kollektive virkemidler og den målrettede regulering udgør både EU-reguleringen af støtteordningerne i land-distriktsprogrammet (LDP) og de kollektive virkemidlers karakter af fællesindsatser, der ikke kan gennemføres af en enkelt bedrift, en udfordring. Der vil dog i alle tilfælde være en sammenhæng mellem de kollektive virkemidler og behovet for en fremtidig kvælstofregulering, da en større indsats ved kollektive virkemidler i enkelte kystvandoplande alt andet lige vil indebære, at det resterende indsatsbehov, som er udskudt til efter 2021, nedbringes.

Kapitel 2 – Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Miljøafgifter er et hyppigt anvendt instrument i miljøpolitikken, der er forbundet med en række fordelagtige egenskaber. Imidlertid vil høje miljøafgifter også afstedkomme meget store fordelingsmæssige konsekvenser, hvilket er en af årsagerne til, at instrumentet ikke altid er gangbart.

Den regelbaserede regulering, som benyttes ifbm. ammoniakudledningen, har vist sig ganske effektiv; ammoniakudledningerne er faldet med 17 procent siden 2005 til trods for at væksten i landbruget har været ganske betydelig hen over perioden. Det er – jævnfør Det Miljøøkonomiske Råds modelkørsel – højst tvivlsomt, om en ammoniakafgift ville kunne imødekomme hensynet til miljøet og samtidig opfylde det politiske ønske om fortsat vækst i landbruget.

Den sektorforskydning, som en ammoniakafgift vil være forbundet med, vil næppe komme miljøet til gavn. Det skyldes, at landbrugsprodukter handles på et globalt – eller i det mindste regionalt - marked, hvorfor faldende landbrugsproduktion i Danmark vil medføre stigende produktion i andre lande. Da ammoniakudledningen pr produceret enhed er langt lavere i den danske produktion end eksempelvis den polske, er det overvejende sandsynligt, at den samlede udledning vil stige.

De udledningsløfter, som de enkelte lande har sat i regi af EU, vil næppe ændre på denne konklusion. Det skyldes, for det første, at ikke alle lande udnytter deres lofter fuldt ud. For det andet sættes lofterne i praksis under hensynstagen til den fremtidige produktionsudvikling og omfatter for indeværende kun perioden frem til 2030. Det er med andre ord ikke rimeligt at basere sin analyse på den antagelse, at lofterne er eksogene på lang sigt.

Rapporten forholder sig endvidere til vandafgiften. Her er det imidlertid væsentligt at holde sig for øje, at afgiften finansierer grundvandskortlægningen, hvilket må opfattes som en forudsætning for bæredygtig indvinding af vand. Der er således ikke tale om en ren miljøafgift, men – i hvert fald til dels – en afgift, der opkræves for at dække de omkostninger, der knytter sig til indvindingen.

Ikke desto mindre kan det være interessant at diskutere, om der er velfærdsmæssige argumenter for at tilvejebringe et afgiftsprovener gennem miljøskatter, der går ud over det, som dækker eventuelle eksternaliteter og driftsomkostninger. Svaret på dette spørgsmål er noget mere nuanceret, end rapporten giver indtryk af. Det er ikke på forhånd givet, at provenuskabelse gennem miljøafgifter er mere forvridende end en hævelse af bundskatten. Det afhænger bl.a. af, om den pågældende miljøafgift afstedkommer nogen nævneværdig adfærdændring. I lyset af de meget store usikkerheder, der knytter sig til både efterspørgselselasticiteten på vand og arbejdsudbudselasticiteten, er det nok tvivlsomt, om den negative velfærdseffekt, som der angives i rapporten i relation til vandafgiften, er statistisk signifikant. Det er i den forbindelse påfaldende, at beregningerne alene foretages med afsæt i en indkomstelasticitet på 0,1, når Det Økonomiske Råd tilbage i 2011 nåede frem til, at en elasticitet på 0,2 udgjorde et ”konservativt skøn”. Under alle omstændigheder burde det træde tydeligere frem i rapporten, at konklusionen i høj grad afhænger af netop disse forudsætninger.

Kapitel 3 – Ægte opsparing

Kapitel 3 omfatter en opgørelse af Danmarks ægte opsparing. Både i Danmark og internationalt er der en stor interesse for at finde nye måder at måle velfærd på, hvor der ikke kun tages hensyn til den økonomiske udvikling, men også sociale og miljømæssige forhold. Ægte opsparing kan anvendes som en indikator for en bæredygtig udvikling, hvor forbruget af natur og miljø også indgår i opgørelsen af et lands velstand. Ved at opgøre Danmarks ægte opsparing er Rådet med til at sætte fokus på en vigtig indikator for om Danmark er på rette vej i fht en bæredygtig udvikling. Det er derfor positivt, at Rådet har set på ægte opsparing. Det er også glædeligt, at Rådet har opdateret deres tidligere analyse, så opgørelsen er blevet forbedret og nu er beregnet for en længere periode. Miljø- og Fødevareministeriet vil derfor støtte, at Rådet også fremover vil forbedre og opdatere den nuværende opgørelse.

Rådet vurderer, at der i perioden 1980-2015 har været en samlet set positiv ægte opsparing i Danmark. Det kan føre til en konklusion om at Danmark er på rette vej i fht en bæredygtig økonomi. Opgørelsen viser imidlertid, at dette primært skyldes en stigning i den finansielle opsparing og øgede udgifter til uddannelse. Bidraget fra udviklingen i natur- og miljøkapital har været negativ i hele perioden. Dog har der været en reduktion i det negative bidrag fra luftforurening og klimaforandringer på den ægte opsparing. Dette viser, at der fortsat er behov for en stærk miljøpolitik.

Det er her værd at bemærke, at opgørelsen af den ægte opsparing ikke viser hele billedet. For det første er der kun medtaget en begrænset del af miljøbelastningen og naturkapitalen i opgørelsen af den ægte opsparing. Ikke fordi Rådet ikke vil medtage mere, men fordi det er svært at opgøre værdien af et rent miljø og en sund natur. Derudover bygger ægte opsparing på en antagelse om, at naturkapital og menneske-

skabt kapital er lige meget værd, og at natur eller dårligere miljø bare kan erstattes med flere maskiner eller mere uddannelse. Dette er nok en lidt for stram antagelse. Miljø- og Fødevareministeriet er derfor enig med Rådet i, at ægte opsparing som indikator ikke kan bruges alene, men skal tænkes sammen og suppleres med andre indikatorer, der viser tilstanden af økonomien, naturen og miljøet.

Danmarks Naturfredningsforening

Det kan undre, at Det Økonomiske Råds Formandskab igen i år har valgt at fremlægge analyser til det Miljøøkonomiske Råd der for størstedelens vedkommende ikke bibringer med ny indsigt i miljøøkonomisk forstand. Der regnes på cost-effectiveness, men ikke på noget tidspunkt på de *samlede* omkostninger for miljøet af forskellige forslag fremsat af formandskabet i rapporterne. Og der indgår ikke slet analyser og opgørelser af hvilke fordele miljøreguleringen bidrager til samfundsøkonomisk. Efter Danmarks Naturfredningsforenings vurdering havde været mere langt relevant at udarbejde en analyse af miljøskadelige subsidier og af værdien af økosystemer (TEEB), som andre lande har gjort.

Årets rapport fra Formandskabets bibringer i kapitel 1 viden om den målrettede rettede regulering. Desværre er det en væsentlig og afgørende mangel, at grundvand ikke indgår i beregningerne til trods for, at Formandskabet selv skriver, at det skal med i udformningen af de målrettede afgifter.

Derimod har kapitel 2 har store problemer. Det virker næsten meningsløst at lave en modelberegning i regi af det Miljøøkonomiske Råd, hvor miljø- og klimaeffekter ikke konkret medregnes som det er tilfældet i II.5. De sidste to underkapitler af kapitel 2 om vandafgifter og ammoniak er behæftet med graverende miljøfaglige fejl og mangel på afgørende parametre for de specifikke reguleringer de kritiserer. Efter DN's vurdering er afsnittene II.6 og II.7 af en så ufuldstændige, misvisende og så langt fra kunne sige noget meningsfuldt om området, at de bør trækkes tilbage.

Kapitel 3 virker som meget som en gentagelse af kapitlet om Ægte opsparing fra formandskabet rapport i 2012, men bidrager ikke til at udfylde væsentlige mangler i data om biodiversitet og sundhedskapital der blev konstateret dengang. Derved kan metoden fortsat ikke opgøre om Danmark er bæredygtigt eller ej. I det lys virker det voldsomt, at det er det mest omfattende kapitel på næsten 100 sider i årets rapport fra formandskabet. Der afgives ikke specifikke kommentarer fra DN til dette kapitel.

Kapitel 1

Formandskabet påpeger, at der en samfundsmæssig gevinst ved at bruge den eksisterende detaljerede viden om N-retention i reguleringen. Danmarks Naturfred-

ningsforenings (DN) er meget enig i denne tilgang, og trods usikkerhed i denne kortlægning er den operationel og kan give en bedre regulering. Det er tydeligt, at der til udarbejdelse af kapitlet er indhentet ekstern miljø- og landbrugsfaglig bistand. DN vil også rose Formandskabet for at have foretaget følsomhedsanalyse af deres konklusion om at målrettede afgifter giver de laveste samfundsøkonomiske omkostninger.

EU's vandrammedirektiv omfatter mål om god økologisk tilstand i alle kystvande, søer, vandløb og grundvandsforekomster, hvilket formandskabet også skriver i rapporten. Derfor kan det undre, at Formandskabet har udeladt grundvand i beregningerne og modellerne, når Formandskabet selv skriver i kapitlet, at: ”jo mere målrettet reguleringen er i forhold til kystvandet, jo større er risikoen for, at indsatsbehovet i forhold til grundvandet ikke opnås.” Grundvand burde have været med i modelberegningen og ikke mindst ligget til grund for formandskabets konklusioner. En manglende målretning i forhold til grundvandet er mindre samfundsmæssigt omkostningseffektivt. Dermed anser DN kun konklusionerne i kapitlet som værende en delanalyse, der ikke kan lægges til grund for et beslutningsgrundlag.

Den del af kvælstoffet, der ikke udnyttes af afgrøderne udvaskes til vandøkosystemerne. Dvs. ikke bare til kystvandet, fjorde og havområder, men også til den del af vandøkosystemet, som grundvandet udgør. Rapportens beskrivelse om kvælstofkredsløbet er dermed ikke en dækkende beskrivelse.

Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI) udgør 20 procent af landbrugsarealet, og der findes tilgængeligt og præcist kortmateriale. Endvidere savnes oplysninger om de små borer, fx angivet som antal og beskrivelse af deres lokalisering. Dvs. at det har været praktisk muligt at medtage det i beregningerne.

Hvis reguleringen ikke målrettes grundvandsbeskyttelsen, så vil den lokaliseringseffekt, som Formandskabet peger i sin model, få betydelige negative konsekvenser idet der vil grundvandet. Der vil således være incitament til lokalisering af øget kvælstof i NFI, hvilket vil have store samfundsmæssige omkostninger i form af lukning af borer, samt bringe Danmark på kant med EU-reguleringen, f.eks. grundvandsdirektivet med store potentielle direkte konsekvenser i form af bod for overtrædelse af direktivet.

I Boks 1.2 (side 27) nævnes 16 delvandoplande hvor man tilsyneladende kan udlede mere kvælstof. Men de 16 delvandoplendes NFI og grundvandsbeskyttelse tilsiger, at kvælstofudledningen ikke kan øges til disse. Udskydelsen af målopfyldelse for 50 områder til perioden 2021-27, vil også indebære en øget kvælstofudledning til grundvand. Formandskabets rapport påpeger at udskydelsen af indsatsen i vandområdeplanerne er begrundet i uforholdsmæssig store omkostninger, men det angives

ikke, hvordan disse er opgjort, eller hvor store de er. Der er heller ikke redegjort for de samfundsmæssige fordele ved at undlade at udskyde indsatserne.

Formandskabets opdeling af indsatser i individuelle og kollektive virkemidler risikerer at føre til en uhensigtsmæssig fordeling og dermed forøge de samfundsmæssige omkostninger ved at nå miljømålene. Formandskabet har ikke overvejet de samfundsmæssige omkostninger derved. Der ses også bort fra, at kollektive virkemidler tjener flere formål end blot kvælstofudvaskning. Ved en model med individuelle virkemidler vil landmanden kun vil målrette indsatser kvælstof.

Det står ikke klart, om formandskabet anbefaler, at virkemidler skal kunne vælges helt frit. Det er næppe muligt. Fx kan vådområder kun sjældent etableres på en enkelt bedrift. Derfor er det uklart, hvordan virkemidlerne skal indgå i afgiftsreduktionen på bedriftsniveau. I øvrigt vil Formandskabets model med frivilligt valg af virkemidler (der afregnes efter deres effekt) fortsat føre til midlertidige løsninger – typisk efterafgrøder, som i sagens natur har en ringere værdi end varige.

DN bemærker, at EU kommissionen¹ er kritisk overfor, at landdistriktsmidlerne i Danmark primært målrettes kvælstofforurening og ikke naturgenopretning. DN mener, at samfundsmæssige investeringer skal ske med henblik på holistiske løsninger, der bidrager til at genskabe naturlige vandøkosystemer. Kvælstofvirkemidler på bedriftsniveau skal derfor ske uden kompensation. Virkemidler på tværs af flere bedrifter er samfundsmæssigt mere optimalt, og kan kompenseres, hvis der genskabes naturlige vandsystemer, fx permanent udtagning af omdriftsjord og randzoner.

Formandskabets rapport peger på, at skovrejsning ikke skal have tilskud, og være et virkemiddel, som kan vælges på bedriftsniveau. Det er en dårlig ide, og i øvrigt i strid med planerne for områder, hvor skovrejsning er uønsket².

Formandskabet peger på, at nogle virkemidler er de mest omkostningseffektive i forhold til kvælstof, men medtager *ikke* at de har en række negative konsekvenser (fosfor, sprøjtegifte fx). Det virker for isoleret at udpege de virkemidler som mest ”omkostningseffektive” i forhold til kun et enkelt parameter– alle relevante parametre må naturligvis indgå i vurderingen.

Det står ikke helt klart om Formandskabet i rapport foreslår, at det vil kan være en fordel at oprette en separat regulering i forhold til fx grundvand eller om anbefalingen er, at det skal ske samtidig. DN vil klart anbefale en reguleringsmodel der medtager begge fra starten.

¹ http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_dk_da.pdf

² Jf. kommuneplanerne, er der udpeget områder, hvor skovtilplantning er uønsket, blandt andet på grund af natur- og landskabsinteresser, som er uforeneligt med skovtilplantning.

Formandskabet foreslår, at Nitratdirektivets krav (max 170 kg N/ha fra husdyrgødning/organisk gødning og ligevægtsprincippet) skal afskaffes. Det vil i givet fald få vide konsekvenser med øget fosforophobning og tungmetaller, øget nitratbelastning til grundvandet, og det vil kunne få betydelige lokale konsekvenser, da Formandskabets reguleringsmodel kun kører på oplandsniveau (som er store områder de fleste steder). Formandskabet peger på, at lokale indsatsbehov kan reguleres efter samme principper som deres model – målrettede afgifter. Men hvordan det mere præcist kan gøres, udtaler Formandskabet sig ikke om. Det vil forudsætte en lokal kortlægning, fx via Grønt Danmarkskort, hvor kvælstoffølsom lokal natur kortlægges.

Formandskabet anbefaler, at tilbageførsel af afgiftsprovener skal afkobles. Formandskabet har en model, hvor afgiftens værdi fastsættes *før* den nye regulering, men ikke må påvirke produktionsbeslutninger efter reguleringen er indført. Det står ikke klart, hvordan denne afkobling skal finde sted i virkeligheden. DN anbefaler, at provener skal tilbageføres i form af samlede naturgenopretningsprojekter, som er med til at begrænse kvælstofudledningen.

Formandskabet kritiserer regeringens landbrugspakke for at lempe miljøreguleringen, og påpeger, at hvis man i en årrække vil støtte landbruget økonomisk kan det gøres mere effektivt og uden negative konsekvenser for miljøet ved brug af andre instrumenter end at lempe miljøreguleringen. Denne vurdering er DN enig i.

Kapitel 2

Samlet fremstår kapitlet som meget problematisk. For energi- og elafgiftsafsnittene virker det meningsløst at lave en modelberegning det regi af det Miljøøkonomiske Råd, hvor miljø- og klimaeffekter ikke medregnes: ”Miljøeffekter og udledninger indgår ikke eksplicit i modellen, ligesom energiproduktionen ikke er opdelt på fossil og ikke fossil” i II.5. Der savnes i øvrigt fuldstændig empirisk dokumentation for konklusionen om at ”Regelregulering øger de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå et givet miljømål og fører til mere forurenende produktion end afgiftsregulering.”

For afsnit II.1-5 henvises i øvrigt til kommentarerne fra WWF og Forbrugerrådet I de sidste to underkapitler af kapitel 2 om vandafgifter (II.6) og ammoniak (II.7) er forudsætningerne slet ikke på plads for at foretage en lodig analyse af området. Efter DN’s vurdering bør afsnittene II.6 og II.7 det bør trækkes tilbage.

II.6 Vand

Det er stærkt foruroligende at konstatere, at der i dette afsnit i Formandskabets rapport tilsyneladende ikke anvendt grundlæggende og basal viden den forholdene omkring grundvand, vandindvinding og kvaliteten af grundvand. Det er be-

mærkelsesværdigt, at der ingen referencer er ang. grundvand, vandkredsløb og miljøforhold i relation til disse i Danmark. DN mener, at der useriøst at fremkomme med meget skråsikre konklusioner omkring omlægning af vandafgiften ud fra en analyse på 5 sider byggende forkerte og mangelfulde forudsætninger.

Der benyttes en alt for generel og utilstrækkelig betragtning, hvor der kun ses på "overindvinding". Det er langt fra det eneste miljøproblem omkring grund- og drikkevandsindvinding. Påstås endvidere, at "overindvinding" hovedsagligt er et problem hovedstadsområdet (side 141). Dette er ganske enkelt faktisk forkert. Landbrugets vandindvinding af grundvand til vanding og erhvervsvirksomheder med egen vandindvinding er slet ikke medtaget. Denne indvinding er i lige så stort som vandindvindingen på almene vandværkerne.

Bæredygtig vandindvinding handler ikke kun om "der er vand nok" isoleret set, men også om der er vand i vandløb og hele vandkredsløbet, og ikke mindst om der er risiko for om der trækkes forurening ned i magasinerne. Forureningen stammer fra landbruget og andres brug af sprøjtegifte, gødning og fra punktkilder i nærheden af byer og andre steder. Det største problem i grundvandet er forekomsten af sprøjtegifte, nitrat, ammonium, industrikemikalier fra både fladebelastninger og punktkilder. Igen skal man huske på at frigives indvindingen vil disse typer forurening ved stigende indvinding trækkes ned til og hen til de rene grundvandsmagasiner. Tilsvarende vil en øget indvinding trække salt vand op fra de salte magasiner der overalt i Danmark ligger under de ferske magasiner og desuden vil man trække vand fra dybtliggende saltvand og ved kysterne ind fra havet. I de dele af landet hvor man ikke "miljøbelaster" grundvandet, fx på hedesletterne i Vestjylland, har vandværkerne gennem mange år boret dybere borer for at komme under nitratfronten, og de persistente pesticider, der findes i de højtliggende sand magasiner. Stiger forbruget vil der trækkes forurenede vand ned i magasinerne og den proces er irreversibel.

Overindvinding er, som påstået, ikke kun et problem ved de større byer, men også andre steder i landet pga. landbrugets indvinding af grundvand. Der er stort set kun vand nok til vandforsyning og landbrug i Nordjylland og Sønderjylland. Derfor er forudsætningen for beregningen forkert. Det nævnes dog at en øget indvinding kan give problemer, men de forholder sig kun de områder hvor der i forvejen er en stor indvinding. I områder med lille indvinding fx i Sønderjylland, er magasinerne begrænset nedad af lerlag og under disse lerlag forekommer brunt vand som ikke kan anvendes til drikkevand. Det betyder, at en øget indvinding i disse områder vil trække pesticidforurenede ungt vand ned til de primære magasiner (dvs. hvor der indvindes vand) eller trække forurening ind fra punktkilder.

Der er generelt manglede grundlæggende overvejelser om de samlede effekter af en nedsat vandafgift. Hvis man fjerner vandafgifterne vil vandforbruget stige? Hvis

vandforbruget stiger, stiger mængden af spildevand og dermed vil udgifterne til spildevandrensning også stige. Dermed vil forbrugernes vandafledningsafgift også stige. Dette er helt udeladt.

Det ville have været relevant, hvis der blev foreslået at også industri og landbrug uanset indvindingsform skal betale tilsvarende afgifter. Det foreslås dog, at der skal indføres en afgift på vand til virksomheder i hovedstaden. Det kunne det være i alle områder, hvor der er problemer forbundet med vandindvindingen.

Hele afsnittets analyse kommer frem til at opgøre gevinsten ved omlægning af vandafgifterne til 70 mio. kr. Selv om dette tal, ud fra de opstillede mangelfulde og fejlagtige forudsætninger, er formentlig er korrekt, er det en umådelig lille gevinst i forhold til den ødelæggende effekt fjernelsen af afgiften vil have i områder hvor grundvandsmagasinerne efterfølgende ødelægges, og der vil være konsekvenser for naturen f.eks. i form af udtørring af vandløb mv.

Der er slet ingen overvejelser om hvad de reelle miljøkonsekvenser af en øget vandindvinding vil betyde og hvilken samfundsøkonomisk omkostning er der er derved.

II.7 effekter Ammoniak

Det er stærkt foruroligende at konstatere, at Formandskabet tilsyneladende ikke har sat sig ind i baggrunden for den nuværende regulering af landbrugets ammoniakforurening. Reguleringen er i alt overvejende målrettet hensynet til de nære omgivelser, nærmere bestemt kvælstoffølsomme naturområder. Da den største del af ammoniakemissionen fra et landbrug afsættes i inden for de nærmeste 1000 meter fra kilder, opstiller reglerne i husdyrbrugsloven en række grænser for, hvor meget kvælstof der årligt må afsættes på den nærliggende, ammoniakfølsomme natur, som kan være heder, overdrev, rigkær og lobeliesøer. Baggrunden for beskyttelsesniveauet er både naturbeskyttelseslovens § 3 og Habitatsdirektivets krav om ikke forringelse af de udpegede naturtyper. Dette forbigås fuldstændig. Det er således direkte forkert, når et underafsnit i rapporten (s.145) hedder: Skader uafhængig af udledningssted- skader derimod er *meget* afhængige af udledningssted. Denne meget centrale fejlslutning betyder efterfølgende, at den videre analyse er aldeles misvisende og konklusionerne i den foreliggende form ubrugelige.

Dernæst forbigås det totalt, at udledning af ammoniak fra husdyrbrug meget ofte ledsages af lugtgener, som er stærkt belastende for omgivelserne og de ammoniakreducerende tiltag, som landbrug kan benytte sig af, ofte også reducerer lugtgenerne. Et eksempel på dette kan være luftrensere.

Der er således ingen alternativer til den nuværende regelregulering af landbrugets ammoniakudledning. Den skal nødvendigvis indrettes efter omgivelserne og deres følsomhed overfor ammoniakdeposition.

Dette betyder selvfølgelig ikke, at denne ikke kan suppleres af en generel afgift for at nedbringe den samlede emission og på den måde begrænse de helbredsmæssige skader, der også er af ammoniak. Men at forslå, at en afgift skal erstatte den nuværende regulering på det i rapporten fremsatte grundlag, er useriøst og misvisende.

WWF Verdensnaturfonden

WWF er enig i de kommentarer til rapporten, som Danmarks Naturfredningsforening og Forbrugerrådet/Det Økologiske Råd har indsendt. WWF har yderligere kommentarer til dele af kapitel 2 (om energiafgifter) samt til kapitel 3.

Kapitel II: Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Formandskabets analyse af grønne afgifter er - som kommentarerne fra Danmarks Naturfredningsforening viser - særdeles primitiv og fejlbehæftet.

En vigtig del af afsættet for kapitlet er også en løs og udokumenteret påstand om, at regelregulering ofte medfører, at miljøindsatsen bliver mindre omkostningseffektiv, end hvis der bruges miljøafgifter (side 98). Med denne tilgang overses to forhold, dels at regelregulering kan være særdeles effektiv, hvis en miljøbelastning søges elimineret eller minimeret, dels at forskellige styringsmidler som regler, afgifter og information med fordel kan gå hånd i hånd og styrke den samlede miljøindsats.

I den del af kapitlet, der handler om energiafgifter, søger formandskabet efter forvridninger som følge af den måde, afgiftssystemet er skruet sammen på. Formandskabet når frem til, at der er forvridninger, dels fordi visse virksomheder betaler reduceret energiafgift, dels fordi afgiften på el er væsentligt højere end afgiften på andre typer energi, bl.a. biomasse, der helt er fritaget.

Den uhensigtsmæssige afgiftsstruktur er et tema, der har præget den danske klima- og energidebat i årevis. I forbindelse med energiforliget i 2012 blev det da også aftalt, at der skulle gennemføres en tilskuds- og afgiftsanalyse på energiområdet.

Formandskabet regner på de samfundsøkonomiske gevinster ved at fjerne forvridningerne. Man vælger imidlertid helt at se bort fra det, der burde være en kerneopgave i rapporter til Det Miljøøkonomiske Råd, nemlig at analysere de miljømæssige effekter. Kapitlet indeholder således slet ingen overvejelser om, hvordan luftforurening påvirkes af en ændring af energiafgifterne.

I beregningerne af de samfundsøkonomiske gevinster ses også bort fra, at øget elproduktion vil føre til øget CO₂-udslip i Danmark. Det gøres med den begrundelse, at elsektoren er omfattet af EU's kvotesystem, og systemet fører til udslip af en bestemt mængde CO₂. Elforbrug eller elbesparelser i Danmark har ingen effekt på den samlede udledning i Europa.

Det er et synspunkt, som Formandskabet har gentaget år efter år uden reelt at forholde sig til, at kvotehandelssystemet i årevis ikke har fungeret på den beskrevne måde. Siden den finansielle krise i slutningen af 00'erne har der således været et meget stort overskud af kvoter. Man har fra politisk side valgt flere gange at trække kvoter ud af systemet, hvorfor det forekommer absurd, når Formandskabet fastholder (side 126), at der forekommer 100 procent lækage.

Formandskabet forholder sig heller ikke til, at en række analyser har peget på, at kvoteoverskuddet vil forekomme i lang tid fremover. Man ser også bort fra, at en række europæiske lande har sat ambitiøse nationale klimamål for 2030, hvilket alt andet lige trækker i retning af et fortsat kvoteoverskud.

Formandskabet lader som om, EU's kvotehandelssystem fungerer efter hensigten, selv om kvoteprisen ligger på omkring 40 kr. per tons, hvilket er langt under det niveau, lovgiver sigtede mod, da systemet blev indført. – Og det er langt under den pris for klimaskader på 386 kr. per tons CO₂, som Formandskabet selv bruger i kapitel 3 i rapporten. Anvendes den sidstnævnte pris, bliver de samfundsøkonomiske effekter af at reducere elafgiften betydeligt lavere, end Formandskabet når frem til.

Formandskabet finder, at energisparemål ikke er hensigtsmæssige med den begrundelse, at energiforbrug ikke i sig selv er skadeligt for miljøet eller klimaet. Også på det punkt er det som om, Formandskabet klynger sig til teoretisk tænkning i stedet for mere virkelighedsnær analyse. Indtil der kommer meget mere vedvarende energi i elsystemet i Danmark vil den marginale kilowattime typisk blive produceret fra fossile brændsler eller biomasse, som der også er gode grunde til at begrænse brugen af.

Kapitel III: Ægte opsparing

Formandskabet regner sig frem til, at Danmarks samlede ægte opsparing er positiv. Det skyldes dog kun at opsparingen i menneskeskabt kapital er meget høj, da opsparingen i natur- og miljøkapital er negativ – vi forbruger altså naturressourcer hurtigere, end de kan reproducere.

Formandskabet finder dermed, at vores opsparing kan betegnes som ”svagt bæredygtig”. Selv med de forbehold, som Formandskabet tager, må det siges at være en

retorisk forskønnelse af virkeligheden. Menneskets liv på jorden er afhængigt af jordens naturressourcer, og et overforbrug af disse kan ikke betragtes som bæredygtigt. Formandskabet henviser til Brundtlandrapporten, men har tydeligvis ikke sat sig ind i den forståelse af begrebet ”bæredygtig udvikling”, som anvendes i rapporten, hvor det eksempelvis understreges, at ”En bæredygtig udvikling må som et absolut minimum ikke bringe de naturlige systemer som støtter livet på jorden i fare: atmosfæren, vandene, jorden og de levende væsener” (side 53).

Hertil kommer, at overtrækket på samfundets naturkonto er større, end det der fremgår af beregningerne. Der er flere former for miljøkapital, som ifølge Formandskabet antageligt er negative, men som ikke kan medregnes, herunder værdien af høj biodiversitet. Det er også værd at bemærke, at Formandskabet selv betegner den pris for klimaskader, der anvendes i beregningerne som ”konservativ” (side 183).

Det store spørgsmål er, hvad Formandskabet vil med kapitlet. Man er ikke parat til at erkende, at udviklingen i Danmark ikke er bæredygtig, og man når ikke selv frem til noget nyt ift. sidste gang, den ægte opsparing blev opgjort. Hvis Formandskabet rutinemæssigt ønsker at sætte tal på ægte opsparing, bør det indgå i Det Økonomiske Råds almindelige rapporter. Der er intet miljømæssigt interessant i opgørelserne.

Kapitlet er i øvrigt velskrevet og indeholder - i modsætning til de øvrige kapitler i rapporten og mange tidligere kapitler i Formandskabets rapporter til Det Miljøøkonomiske Råd - seriøse diskussioner af data

Landbrug og Fødevarer

Kapitel I: Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Formandskabets grundtese for analysen er, at indsatsens omfang eller optimalt valg af virkemidler (fx ved at bruge varige løsninger, som kobler gevinster på flere politikområder) ikke kan ændres, ligesom der langt hen ad vejen regnes med en lineær sammenhæng mellem indsatsens omfang og de afledte omkostninger. L&F er uenig i denne præmis.

L&F finder, at analysen desværre hverken er retvisende eller dækkende. Konklusionerne er derfor ikke brugbare i arbejdet med at udforme en målrettet regulering, der skal koble mange komplekse elementer sammen, så der opnås gode produktionsvilkår, vækst i landbruget og reelle miljøforbedringer. Det vil kræve involvering af en langt bredere vifte af viden end blot økonomiske teorier og modelberegninger.

Der tages ikke stilling til det faglige grundlag

Der mangler i væsentlig grad stillingtagen til grundforudsætningerne, både hvad angår reduktionsmålene og effekten af indsatser på de dyrkede arealer. Fx anvendes

der standardtal for udvaskning, ligesom retentionsværdier tages for gode varer, uagtet at der er store usikkerheder og lokale forskelle på værdierne.

Tilsvarende tages indsatsbehovet for givet, desuagtet at det anføres, at vandrammedirektivet indeholder mulighed for at lempe miljømålsætningerne, og at en international evaluering af de danske kvælstofmodeller venter. Begge dele kan medføre, at indsatsbehov og –krav bliver mindre, hvilket analysen burde se på.

Regulering vurderes på grundlag af ikke-eksisterende viden

Formandskabet arbejder med den velkendte – men ikke desto mindre ukorrekte – tilgang, at der foreligger viden om tabsprocesser og miljøpåvirkning. Forudsætningen for målretning ved brug af afgifter er, at landmanden har en viden om, hvor kvælstof tabes til vandmiljøet. Det har ingen. På et overordnet plan kan man have en god idé om, hvor meget kvælstof der tabes. Men på detailniveau mangler der viden. Af samme årsag slås det da også fast i Fødevarer- og landsbrugspakken, at målrettet regulering ikke vil ske på et sådant detaljeringsniveau.

Analysen forsøger at tage højde for stigende marginalomkostninger. Men der arbejdes med gennemsnitstal på landsplan – selv om indsatsen jo netop forudsættes at være lokal og målrettet – og der anvendes kun to satser. Måske overskueligt i en økonomimodels virkelighed, men fjernt fra de komplekse systemer, der udgøres af landsbrugsdriften og vandmiljøet. Sandheden er, at nogle landmænd vil opleve lavere omkostninger end de angivne værdier, mens andre vil opleve markant større omkostninger.

Der er en eklatant mangel på helhedsperspektiv

Analysen mangler i alvorlig grad helhedsperspektiv. Bl.a. tages der ikke i nævneværdig grad højde for muligheden for overordnede løsninger, som kan klare indsatsbehovet for et helt opland, og sågar samtidig medvirke til at løse andre udfordringer. Det gør denne type løsninger endnu mere omkostningseffektive i det samlede billede. Desuden mangler en analyse af gevinster ved at koble udsættelse af målopfyldelse med fremkomst af nye teknologier.

Manglen på helhedsperspektiv betyder desværre også, at reguleringsmetoderne ikke rummer plads til vækst, endsigse opretholdelse af landbrugsproduktion i hele landet; to væsentlige politiske forudsætninger, som en fremtidig regulering skal baseres på.

Sammenfatning

Formandskabets analyse bringer desværre ikke den ønskede, nye viden til torvs, som kunne have været et relevant indspil til udformningen af en målrettet regulering. Formandskabet fokuserer fortsat på normer, afgifter mv. – begreber, som hører

fortiden til. Konsekvensen er, at afsnittet om kvælstofregulering er et ekko fra gamle dage, uden blik for nytænkning og politiske realiteter.

Kapitel II: Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

L&F finder, at det er bydende nødvendigt, at afgifter ikke betragtes isoleret, men ses i forhold til afgiftsniveauet i udlandet. Det er vigtigt at tage højde for, at danske afgifter kan påvirke virksomheders konkurrenceevne negativt, særligt inden for eksporterhverv som f.eks. landbrugs- og fødevarerbranchen. Formandskabet anfører, at anvendelse af afgifter til begrænsning af miljøpåvirkning kan medføre udflytning af produktion og dermed udledning til et andet område, men at dette løses bedst ved f.eks. internationale aftaler.

I forhold til afgiftsbetalingen bør miljøomkostningen kun være et af flere hensyn. Konkurrencehensyn kan være lige så væsentlige, særligt inden for erhverv, der er udsat for international konkurrence. Formandskabet beskriver, at de grønne afgifter i Danmark udgør ca. 4 pct. af BNP, hvilket er markant mere end OECD-gennemsnittet på ca. 1,6 pct. og mere end både Sverige, Norge og Tyskland. Danske virksomheder er således allerede i dag markant mere belastet af grønne afgifter end konkurrerende virksomheder i udlandet, herunder i de vigtigste nabolande.

Formandskabet skriver, at dansk anvendelse af miljøregulering i stedet for afgifter kan sidestilles med subsidier til de forurenende virksomheder. *L&F* mener, at miljøregulering ikke per automatik kan anses for subsidier til forurenende virksomheder. En skærpet miljøregulering eller højere afgiftsniveau vil påvirke sektorer forskelligt. En reduceret dansk landbrug- og fødevarersektor vil imidlertid medføre tab af arbejdspladser, vækst og eksport. *L&F* er enig med Formandskabet i, at en international aftale kan være ønskværdig.

Elafgift

L&F er enig i, at der vil være væsentlige samfundsøkonomiske gevinster forbundet med en sænkelse af den almindelige elafgift (herunder til rumvarme). En sænkelse vil gavne husholdningerne og erhvervslivet. Hvad angår harmonisering af elafgifter, mener *L&F* dog, at det vil have væsentlige negative økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, hvis man hæver afgifterne på elforbruget til rumvarme og proces til 44 øre pr. kWh.

Ammoniak

For så vidt angår ammoniak, mener *L&F*, at miljøeffekterne skal vurderes i bredere perspektiv. I Danmark producerer vi fødevarer med en meget lav miljø- og klimabelastning. Fra 1990 til 2014 er landbrugets udledning af ammoniak således faldet med 44 procent. Samtidig er landbrugsproduktionen steget 22 procent. Det er tal, som matches af meget få andre lande. Hvis den danske produktion reduceres, vil den

blive erstattet med fødevareproduktion et andet sted i verden, hvor miljøbelastningen må forventes at være større.

Vandafgift

Vandforbruget i fødevarerhvervet er bundet op på skrappe krav til fødevarerhygiejne. Incitamentet til at spare på vandet udgøres således sjældent alene af de økonomiske omkostninger til vand. Dette understreges yderligere af, at fødevarerhvervet - til trods for faldende omkostninger til vand - investerer massivt i at reducere vandforbruget i disse år. Den foreslåede afgift på 3 kr. pr. m³ vil således ikke mærkbart være med til at reducere vandforbruget i fødevarerhvervet, men vil medføre en voldsom ekstraregning på 1,5 mio. kr. for et slagteri eller mejeri med et vandforbrug på 500.000 m³ pr. år. Også her vil en afgift få væsentlige negative økonomiske konsekvenser for erhvervet og vil være med til at flytte produktion og arbejdspladser til udlandet.

Kapitel III: Ægte opsparing

L&F finder begrebet ægte opsparing interessant, idet det potentielt kan anvendes som rettesnor til at vurdere, om nulevende generationer efterlader en nationalformue til kommende generationer, der er mindst lige så stor, og dermed om udviklingen er bæredygtig.

Formandskabet finder, at den ægte opsparing i den analyserede periode har været positiv og støt stigende. Således udgjorde opsparingen 12,3 pct. af BNP i perioden 2010-15, mens den for perioden 1980-2015 kan opgøres til 4,5 pct. af BNP.

I sin teoretiske form er ægte opsparing ganske tiltalende, men til trods for en betydelig forskningsindsats på den empiriske front er der stadig betydelig usikkerhed i estimering og valg af priser på ikke markedsmæssige kapitalgoder, ligesom der er usikkerhed i opgørelsen af den mængdemæssige udvikling i disse. Formandskabet noterer da også, at de enkelte delresultater er behæftet med usikkerhed grænsende til overordentlig stor usikkerhed. Dette er L&F enig i og finder på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at anvende tilgangen til politiske prioriteringer.

Landsorganisationen i Danmark/CO-industri og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Formandskabet har i årets rapport valgt at se nærmere på *reguleringen af landbrugets kvælstofudledning, grønne afgifter og effektiv miljøregulering samt den ægte opsparing.*

LO finder, at rapporten går i dybden med relevante områder af miljøpolitikken og den bæredygtige udvikling i Danmark, og har nedenstående bemærkninger til det Miljøøkonomiske Råds rapport for 2017.

Kapitel I. Regulering af landbrugets kvælstofudledning

I kapitlet beskrives, hvordan reguleringen af landbrugets kvælstofudledning kan udformes, så man minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger ved at leve op til vandrammedirektivets mål om en god økologisk tilstand i de danske kystvande.

I Fødevarer- og landbrugspakken fra 2015 blev væsentlige dele af den hidtidige kvælstofregulering lempet, og samtidig blev principperne for den fremtidige kvælstofregulering (via udvaskningsadgange) skitseret.

Det er dog ikke fastlagt, hvordan udvaskningsadgangene skal udformes i praksis, og dette danner således grundlag for kapitlets analyse af de samfundsøkonomiske omkostninger ved forskellige typer af regulering.

Formandskabet anbefaler i den samlede vurdering at benytte målrettede afgifter, da denne type regulering ligger tættere på den optimale regulering end de andre reguleringsformer.

LO vil gerne kvittere for, at Formandskabet tager emnet op og tager et nærmere blik på de reguleringsmæssige muligheder i forlængelse af Fødevarer- og landbrugspakken.

Inden man går videre med implementeringen af ny regulering af kvælstofudledningen, vil det være fordelagtigt at tilvejebringe yderligere evidens for effekterne af de konkrete reguleringsforslag – både i forhold til omkostninger, konkurrenceforhold og beskæftigelse. Her bør man være varsom med at stille det danske landbrug i en endnu sværere konkurrencesituation over for udlandet, end sektoren på nuværende tidspunkt befinder sig i.

Når det er sagt, ser LO generelt positivt på anbefalingen om at regulere den danske kvælstofudledning på en så samfundsøkonomisk optimal måde som muligt.

Vælger man at gå videre med implementeringen af udvaskningsadgange, som skitseret i Fødevarer- og landbrugspakken, er de omsættelige udvaskningsadgange umiddelbart at foretrække frem for normbaserede udvaskningsadgange, hvilket Formandskabet også vurderer. Det er dog næppe klart, at markedet for omsættelige udvaskningsadgange vil fungere lige så godt i praksis, som det er lagt til grund i Formandskabets analyse, og denne løsning virker derfor umiddelbart svær at im-

plementere som tilsigtet. Dette peger i retningen af, at Fødevarer- og landbrugspakkens principper for den fremtidige kvælstofregulering synes uhensigtsmæssige.

LO mener som udgangspunkt, ligesom Formandskabet, at målrettede afgifter er at foretrække, idet man med de målrettede afgifter skaber flest samfundsgavnligt incitament blandt landbrugets bedrifter, hvilket forventes at føre til lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger ved en given reduktion af kvælstofudledningen til kystvandet. I fald man anvender målrettede afgifter, bør afgiftsprovenuet tilbageføres til landbruget af hensyn til bedrifternes omkostninger.

Kapitel II. Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

I dette kapitel belyses brugen af grønne afgifter i Danmark og de samfundsøkonomiske omkostninger, der ligger i at tage fx fordelingsmæssige, konkurrencemæssige eller provenumæssige hensyn. Således adresseres nogle interessante overvejelser om forskellige prioriteringshensyn i miljøreguleringen.

De grønne afgifter er bredt anvendt i Danmark og bidrager med en væsentlig del af det samlede skatte- og afgiftsprovenu. Det betones samtidig, at niveauet af grønne afgifter i Danmark ligger på et højt niveau i OECD-sammenhæng.

Formandskabet fremhæver, at grønne afgifter generelt er et godt og effektivt instrument til at regulere en miljøbelastning, men det forudsætter, at de grønne afgifter er sat svarende til miljøbelastningen, og at alle udledere betaler afgiften. Formandskabet anerkender dog, at også andre hensyn kan komme i betragtning ved indretningen af grønne afgifter.

LO mener, at der er en vigtig signalværdi i det relativt høje niveau af de danske miljøafgifter. Og helt generelt er det som udgangspunkt naturligt, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved forurening lægges over på de parter, der forurener, så de betaler en højere pris for den forurenende adfærd.

Formandskabet vurderer, at der for nogle af de nuværende grønne afgifters vedkommende kun er tvivlsomme eller indirekte effekter på miljøet. I andre tilfælde er afgiften sat højere, end hvad miljøbelastningen tilsiger. Det gælder for dele af afgiften på elektricitet og afgiften på vand. Der er samtidig eksempler på grønne afgifter, hvor virksomheder helt eller delvist er fritaget for at betale afgiften. Formandskabet analyserer således effekterne af forskellige omlægninger af bl.a. elafgiften, hvilket ser ud til at medføre betydelige samfundsøkonomiske effektivitetsgevinster.

Selvom en afgiftsfastsættelse svarende til miljøbelastningen i mindre grad er tilfældet for fx elafgiften eller vandafgiften, mener LO, at der samtidig er andre vigtige

hensyn at tage i miljøreguleringen. En større harmonisering af særligt elafgiften mellem husholdninger og producenter kan få negative effekter for dansk konkurrenceevne samt beskæftigelse, hvis en del af produktionen flyttes til udlandet.

I udgangspunktet ser LO derimod positivt på at omlægge en del af husholdningernes elafgift til indkomstskatten, forudsat at der sikres progressivitet i den omlagte beskatning. Formandskabets beregninger viser desuden, at løsningen giver pæne samfundsøkonomiske effektivitetsgevinster.

LO mener, at det fremadrettet vil være informativt i højere grad at inddrage internationale perspektiver, såsom effekter på konkurrenceevnen, i vurderingen af ændringer i miljøreguleringen.

Kapitel III. Ægte opsparing

I kapitlet foretages en opgørelse af den *ægte opsparing* i Danmark i perioden 1980-2015.

Det ses, at bidraget til den ægte opsparing fra de i analysen medtagne formuegoder har været negativ gennem det meste af 80'erne, mens der samlet set har været et positivt bidrag til den ægte opsparing siden slutningen af 80'erne og frem til 2015.

Bidraget fra natur- og miljøkapital har generelt været negativt, mens den menneskeskabte kapital i gennem hele perioden har bidraget positivt til den ægte opsparing.

Det er positivt, at udviklingen i den opgjorte ægte opsparing i en lang årrække siden slutningen af 80'erne ser ud til at have været (svagt) bæredygtig. LO mener, at det er særlig vigtigt at understrege, hvor stor og positiv en betydning uddannelse har haft for den samlede ægte opsparing gennem hele perioden fra 1980-2015. Her har uddannelse ubetinget været den vigtigste drivkraft bag fremgangen. Uddannelse og opkvalificering af arbejdsstyrken er et af de bedste redskaber, Danmark har på hånden i forhold til at sikre en bæredygtig udvikling og et stærkt arbejdsmarked, som kan ruste danskerne til mødet med nye udfordringer i fremtiden.

LO savner dog yderligere perspektiver på analysens resultater i form af anbefalinger til en landspolitisk prioritering af relevante indsatsområder, der kan understøtte en bæredygtig omstilling.

I forlængelse af opgørelsen af den ægte opsparing adresserer Formandskabet spørgsmålet om den fremtidige beskatning af olie og gas i Nordsøen. Formandskabet vurderer, at beskatningen ser ud til at være karakteriseret af to problemer. Dels er der argumenter for, at den samlede beskatning er for lav, og dels afviger beskatningen fra principper om neutral beskatning af ressourcerenten.

Her skal det understreges, at Nordsøen er en vigtig del af dansk økonomi, og det derfor er et emne, der løbende skal følges. LO mener, at det er vigtigt med fortsatte aktiviteter i Nordsøen til gavn for både eksport og beskæftigelse i Danmark. På den baggrund er det væsentligt, at man finder frem til en balanceret form for beskatning, der på samme tid tilgodeser både den danske stat og udvindingsselskaberne.

Dansk Erhverv

Regulering af landbrugets kvælstofudledning

I kapitlet diskuteres og analyseres forskellige instrumenter til regulering af landbrugets udledning af kvælstof.

Dansk Erhverv er enig i, at kvælstofudledning er et så komplekst fænomen, at en generel regulering med eksempelvis ensartede normer for kvælstof vil medføre et samfundsøkonomisk tab. Reguleringen bør ideelt set tilrettelægges specifikt ud fra de lokale og landbrugsmæssige forhold, der betinger udvaskningen og afspejler de samfundsøkonomiske skadesomkostninger, som udvaskningen giver anledning til. Reguleringen bør sætte ind direkte over for kilden til udvaskningen, hvilket vil sige det enkelte landbrug og ikke højere oppe i værdikæden.

Det Miljøøkonomiske Råds formandskab konkluderer ud fra de opstillede udvalgs-kriterier, at målrettede afgifter er den bedste reguleringsform. Resultatet er ifølge analysen robust over for usikkerhed og forskellige følsomhedsberegninger.

Dansk Erhverv savner dog en nærmere vurdering af de usikkerheder, der knytter sig til regulering med målrettede afgifter, herunder variation i naturgivne forhold samt en vurdering af omkostningerne til at etablere et velfungerende system.

De målrettede afgifter er det eneste blandt de analyserede instrumenter, der giver et offentligt provenu. Dansk Erhverv lægger i debatten om den offentlige sektors økonomi vægt på, at den offentlige sektors størrelse ikke betragtes som given, men til stadighed bør være genstand for kritisk stillingtagen.

Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Det grønne skattetryk i Danmark er højt og ligger væsentligt over skattetrykket i sammenlignelige lande. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på grønne afgifters negative påvirkning af virksomhedernes konkurrenceevne.

Analysen konkluderer, at nogle af de grønne afgifter langt overstiger, hvad miljøhensyn tilsiger. Dette misforhold skyldes bl.a., at de afgiftspålagte aktiviteter over tid er blevet langt mere miljøvenlige, og at afgifterne skaber betydelige indtægter for staten. Dansk Erhverv er enig i, at grønne afgifter højst bør afspejle miljøom-

kostningen, da de ellers indeholder forvridningsomkostninger. Skat, der opkræves af provenuhensyn, bør indkræves ved at lægge skatten på en bredere base. Dansk Erhverv er enig i dette overordnede synspunkt, men vil frem for skatteomlægninger foretrække finansiering via lavere offentligt forbrug.

Afgifterne på eksempelvis energi varierer mellem energiformer og anvendelser. Således er der relativt høje afgifter på el, ligesom energi, der anvendes af husholdninger og til rumvarmeformål i virksomheder, belastes med langt højere afgift end energi, der anvendes til procesformål.

Dansk Erhverv er enig i, at differentiering af afgifter er problematisk, fordi differentieringen skaber en ubalance i forhold til at regulere forurening på en omkostnings-effektiv måde, og fordi de differentierede afgifter ikke er sektorneutrale og dermed fører til en forvridning af erhvervsstrukturen.

Der er en analyse af effekterne af en nedsættelse af elafgiften, så denne svarer til afgiften pr. energienhed for andre energiformer. Analysen viser, at der knytter sig en række positive resultater for samfundsøkonomien af omlægningen.

Der argumenteres for, at biobrændsler bør pålægges afgifter i lighed med andre energikilder. Dansk Erhverv forstår det teoretiske argument, men vil minde om, at det blev forsøgt med den daværende regerings forsyningssikkerhedsafgift for biobrændsler. I praksis viste en afgift på biobrændsler sig at være meget vanskelig at gennemføre, fordi biomasse kan stamme fra kilder, der kun er vanskeligt kontrollerbare (hjemmeproduktion og sankning i skove), og det er vanskeligt at lave en præcis definition af, hvad der er biomasse til forbrænding.

Ægte opsparing

Kapitlet om ægte opsparing giver et godt og nyttigt supplement til de økonomiske vurdering, som vismændene normalt fokuserer på. Det konkluderes, at den samlede opsparing er positiv og stigende. Dansk økonomi er med andre ord ikke alene bæredygtig i en statsfinansiell forstand, økonomien er også bæredygtig, når vi tager højde for miljøpåvirkningen.

Dansk Erhverv noterer sig, at den ægte opsparing er positiv og stigende. Stigningen i den ægte opsparing er både drevet af stigende finansiell kapital, stigende human kapital og stigende fysisk kapital – faktorer, som alle giver et positivt bidrag til den ægte opsparing. Den ægte opsparing trækkes ned af klima- og luftforurening, men det negative bidrag er aftagende. Luftforurening vil med den anvendte definition altid trække den ægte opsparing ned. Det er misvisende, da luftforureningen er aftaget. Selvom der er tale om en international standardmetode i den internationale litteratur, så bør det overvejes at skifte metode, så der opnås et mere retvisende

billede. At forurening akkumuleres i selv afdøde mennesker, må siges at være en abstraktion af de større.

Vismændenes forhold sig desværre ikke til, om der skulle være et optimalt niveau for ægte opsparing. En opsparingsrate på 15 pct. forekommer at være meget høj og kunne give anledning til at mindske opsparing for til gengæld at forbruge mere.

Biodiversitet inkluderes ikke i beregningerne, men det er måske også værd at bemærke, at det samme gælder effekterne af fx længere levetid. Det er dermed bestemt ikke utænkeligt, at den ægte opsparing reelt er betydeligt højere, end hvad beregningerne viser.

Der er en politikanbefaling om, at beskatningen af Nordsøen bør være højere. Dansk Erhverv mener ikke, at det kan ignoreres, at økonomiske incitamenter spiller en meget stor rolle for udvindingsmulighederne. Grunden til, at reserverne i Nordsøen gang på gang er blevet opjusteret, er, at private virksomheder har haft et incitament til at være innovative. Fratages dette incitament, risikerer Danmark reelt at gå glip af velstand.

DI

1. Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Helt overordnet konstaterer Vismændene, at grønne afgifter bør erstatte regelregulering, når det er praktisk muligt. Det vil mindske de forurenende sektors andel af økonomien. Vismændene fremhæver endvidere, at dobbeltregulering i mange tilfælde er samfundsøkonomisk optimalt, dvs. det er optimalt også at afgiftspålægge en aktør, der allerede er underlagt anden regulering.

Samtidig fastslår Vismændene, at de grønne afgifter bør svare til den marginale eksterne skadesomkostning, og at det på sigt er forbundet med samfundsøkonomiske omkostninger at inddrage andre hensyn såsom provenuskabelse, konkurrencevilkår eller fordeling.

Elafgiften

Vismændene fremhæver, at afgiften på el til varme og almindeligt elforbrug er meget højere end de øvrige energiafgifter og også højere, end skadesomkostningerne tilsiger. Dette understreger, at elafgiften bør reduceres. Vismændene har foretaget beregninger, der viser, at det vil være forbundet med en betydelig velfærdsgevinst (1,8 mia. kr.) at reducere de to elafgifter til niveauet for de øvrige afgifter og samtidig finansiere mindreprovenuet via indkomstskatten.

Vismændene konstaterer videre, at såfremt el- og energiafgifternes primære funktion er at overholde EU's energisparemål, så burde alle energiafgifter som udgangspunkt være ens pr. GJ på tværs af energityper og energianvendelse. Det vil sige, at virksomhedernes procesforbrug ikke burde modtage særlige lempelser. Konkret har Vismændene beregnet, at det vil medføre en velfærdsgevinst på 1,3 mia. kr. at ensrette elafgifterne.

DI er enig i, at den nuværende afgift på el til varme og almindeligt elforbrug er højere, end skadesomkostningerne tilsiger, og der er en række gevinster ved at nedsætte elafgifterne. DI havde da også afsat et betydeligt provenu til at afskaffe PSO-afgiften på el i sin seneste 2025-plan. DI havde gerne set, at Vismændene havde undersøgt, om der kunne peges på andre mindre forvridende finansieringskilder end indkomstskatten i forbindelse med en nedsættelse af elafgiften, herunder grøn check eller en reduktion af det offentlige forbrug.

Der er store tilpasningsomkostninger forbundet med løbende at ændre de energiafgifter, som danske virksomheder pålægges. I lyset af dette mener DI ikke, det er hensigtsmæssigt at forøge afgifterne på virksomhedernes procesforbrug med henblik på at indfri EU's energisparemålsætning. Særligt ikke når Vismændene samtidig anbefaler, at Danmark skal arbejde på at få ophævet denne EU-målsætning. DI ønsker i den forbindelse at pege på, at Skatteministeriet³ netop har vist, hvordan virksomhedernes procesforbrug uden for kvotesektoren er pålagt afgifter, der overstiger de nationale skadesvirkninger.

DI ønsker at fremhæve, at øgede afgifter på virksomhedernes procesforbrug vil forringe de energiintensive virksomheders konkurrenceevne betydeligt, og at den ændring af erhvervsstrukturen, som tiltaget vil afstedkomme, vil lede til store tilpasningsomkostninger for hele samfundet.

Samtidig vil DI gerne påpege, at en dækkende analyse af effekterne af at ændre afgørende på forholdet imellem afgifterne på el, VE og fossil energi også bør indeholde en afdækning af, hvorledes den nye afgiftsstruktur påvirker valget mellem de forskellige energiformer. Det er ikke muligt med den model, som Vismændene anvender.

Vandafgift

Vismændene beskriver den eksisterende danske afgift på ledningsført vand, som en afgift, der ikke er rettet mod en miljøbelastning, idet der i meget store dele af Danmark er tilstrækkeligt med drikkevandsressourcer. Vismændene anbefaler på denne baggrund, at vandafgiften alene opkræves i de områder (primært omkring Hoved-

³ Delanalyse 3, Omfanget af ikke regulerede eksternaliteter i energiforbruget.

stadsområdet), hvor der er problemer med overindvinding af vand, idet afgiften har som formål at reducere vandforbrug, hvor vandressourcen presses.

Ligeledes konstaterer Vismændene, at momsregistrerede virksomheder er fritaget for vandafgiften. Vismændene finder, at momsregistrerede virksomheder også bør betale vandafgift i de dele af landet, hvor afgiften er velbegrundet.

DI er enig i overvejselsen om, at vand i dag ikke er en presset ressource. DI konstaterer, at vandforbruget hos såvel borgere som virksomheder er dramatisk reduceret siden i 1990'erne, hvor afgiften blev indført, så de danske vandressourcer i dag generelt er langt mindre sårbare.

I forhold til Vismændenes overvejselser om ensartet vandafgift for husholdninger og virksomheder havde DI gerne set, at Vismændene mere direkte havde berørt og analyseret det forhold, at virksomheder allerede er underlagt en lang række regler, der begrænser deres vandforbrug, og at virksomhederne derfor – også uden en vandafgift – skal bruge de bedst tilgængelige teknologier (BAT) i forhold til reduceret vandforbrug, hvorimod der ikke er krav til husholdningernes vandforbrug. Det følger af virksomhedernes miljøgodkendelser, og ofte har deres tilslutningstilladelse til spildevandssystemet også vandbegrænsende elementer. DI mener således, at det er uklart, om en vandafgift i stedet for specifik regulering ville have reduceret industriens vandforbrug i ligeså høj grad, som det reelt er sket siden 1990'erne.

Selvom Vismændene argumenterer for, at virksomhederne også bør afgiftspålægges i det tilfælde, hvor de allerede er pålagt anden regulering, så savner DI overvejselser om, hvorledes det hindres, at en sådan dobbeltregulering medfører ekstraordinært høje omkostninger for de berørte virksomheder. Mange af disse virksomheder findes i brancher, hvor der også er hygiejnekrav, som gør det vanskeligt at reducere vandforbruget under et vist niveau.

2. Ægte opsparring

Vismændene har opdateret opgørelsen af ægte opsparring fra 2012 med inddragelse af nye data og ny viden. Ægte opsparring supplerer nationalregnskabs opsparringsbegreber med mål for slid på naturen, naturressourcer og humankapital, og er således et mål for, om udviklingen er bæredygtig. Opgørelsen er dog partiel, idet der mangler data til at værdisætte dele af opsparringens. Dette gælder især værdien af biodiversitet og social kapital.

Vismændene når frem til, at den ægte opsparring har været positiv siden slutningen af 80'erne og udviser en stigende tendens. Som gennemsnit for den analyserede periode fra 1980 til 2015 har den ægte opsparring været positiv.

Udviklingen herhjemme er dermed bæredygtig, idet vi sparer mere op i menneskab kapital, som kommende generationer kan benytte, end vi trækker på og ødelægger naturressourcer.

Forbrugerrådet Tænk

Vi er enige i de forudsætninger, som formandsskabet bygger sin analyse af regulering af landbrugets N-udledning på:

- Reduktions- og indsatsbehovet er som angivet i vandplanerne. Dvs. fra en udledning på ca. 57.000 tons i dag til 45.000 tons N
- Målsætningerne i Vandrammedirektivet skal opfyldes
- Indsatskravet for dansk landbrug er større end for nabolandenes – pga. lang kystlinje, kort afstand til kyster, sårbare vandområder, samt intensiv dyrkning og høj husdyrintensitet
- Landbrugspakken fører til en merudledning frem til 2020, som kan fordyre indsatsen på den lange bane
- Der er brug for en målrettet regulering, med udgangspunkt i behovet i vandområderne og retentionen på landbrugsarealerne
- Størst mulig omkostningseffektivitet

Analysen rammer indirekte en pæl igennem forsøgene på at sætte lighedstegn mellem målrettet regulering og virkemidler uden for dyrkningsfladen, dvs. minivådområder, muslingeliner og stenrev. Det er vigtigt at alle parter anerkender ovennævnte grundlag for at kunne nå et brugbart reguleringsregime.

Analysens udgangspunkt er vandplanlægningen og en målrettet regulering af kvælstofudledning. Det er positivt, at der åbnes op for en mere helhedsorienteret tilgang. Vandplanlægningen skal spille sammen med naturplanlægningen, grundvands- og klimaindsatsen og udnytte mulighederne for synergier. Dog har analysen hovedvægt på vandplaner, hvor muligheder for en regulering baseret på afgifter og tilskud analyseres grundigt. For de øvrige eksternaliteter nævnes blot, at man også her kan anvende afgifter og tilskud kombineret med afgifter på vandmiljøområdet.

Her burde man også se på, om det kan være fordelagtigt at anvende arealbaserede indsatser, som f.eks. udtagning af organogene jorder og prioriterede arealer i ådale – eller at dyrke disse lavintensivt. Sådanne tiltag kan være essentielle ift. at skabe de nødvendige sammenhænge i naturen. Eller at bruge andre former for regelbundet regulering, f.eks. målrettede efterafgrøder, BAT-krav ved gødnings- og sprøjtemiddelhåndtering samt udbredelse af biogasanlæg til afgang af gylle og anden biomasse fra marker og naturarealer samt behovet for rekreative bynære arealer. Så-

danne virkemidler bør iværksættes før eller parallelt med omlægning af den generelle regulering.

Hvis vi skal nå i land med bæredygtige løsninger, skal landmændene involveres med deres viden om lokale forhold og de enkelte markers beskaffenhed. Det er ikke muligt at nå en fuldstændig videnskabelig tilgang ift. lokale løsninger på enkeltmarksniveau. Og det er essentielt, at landmændene får et ejerskab til de valgte løsninger, baseret på aktiv medvirken i processen – forudsat at der bruges effektive virkemidler ift. at nå målene.

Formandsskabet mener at omsættelige udvaskningsadgange er løsningen – en anden vej at gå for at opnå lokalt ejerskab kan være oprettelse af lokale bæredygtighedsråd, baseret på tankerne bag vandrådene, med omfattende indsatser for både vand, klima, natur, virksomhedsøkonomi, rekreative behov, mm. Hvis grundlaget, mål-sætningerne og vidensgrundlaget er på plads, kan en dialogbaseret tilgang være et brugbart alternativ til afgifts- og tilskudstilgangen.

Formandsskabet taler om løsninger, som vil være billigst både samfundsøkonomisk og for flest mulige landmænd. Men hvordan skal de sidste 10-20 % af landmændene kompenseres? I dag er jorderne prissat ud fra generelle tilskudsordninger, harmoniregler og generel regulering, som giver relativt ensartede jordpriser med mindre vægt på jordernes beskaffenhed og miljøpåvirkningen ved dyrkning. Disse ordninger er kapitaliseret i prisen på jorderne, hvilket hæmmer overgang fra den eksisterende prissætning til et nyt regime, hvor tilskud og afgifter baseres på miljømæssig påvirkning og hensyn til markernes beskaffenhed. Rapporten taler om tilbageførsel af proventet til erhvervet – men hvorledes skal proventet fordeles mhp. at kompensere de landmænd, som skal reducere mest.

Hvor langt kan vi komme med erstatningsfri regulering, og hvordan skal kompensationer anvendes? Og hvilke begrænsninger for reguleringen vil der komme fra EU? Uden at turde tage denne debat op, opnår vi ikke den nødvendige opbakning til reguleringen. Formandsskabet nævner engangskompensationer – men hvordan kan det fungere i praktiske løsninger? Der skal opnås permanente løsninger, så penge ikke fortsat spildes ved opløjning af randzoner og brakarealer. Engangskompensationer og permanente restriktioner for brug af sårbare og naturmæssigt betydningsfulde arealer kan sikre, at fordele bevares for eftertiden.

Jordfordeling kan være en fordel for alle parter, inkl. landmændene, og kan være et vigtigt redskab, som kan accepteres af alle. Det kan skabe sammenhængende naturarealer og et fornuftigt potentiale for større naturplejebedrifter.

Analysen burde forholde sig til EU's landbrugsstøtte og til sammenhængen med andre statslige eller private ordninger, som f.eks. Naturfonden eller andre ordninger med statslig finansiering via finansloven.

Det er positivt, at rapporten berører fordeling af husdyr. Men reguleringsformer og afgifts- og støtteordninger spiller også ind på strukturudviklingen og f.eks. fordelingen af fosfor ud over landet. Også sammenhængen med vilkår for småskalaproduktion, deltidsbrug og ekstensiv drift burde indgå.

Kapitel 2 Afgifter

Formandsskabet baserer sig på, at ens afgifter for alle el-forbrugere er mindre forvridende end forskellige afgifter. Og at en bred skattebase som indkomstskat er mindre forvridende end en smal. Men elafgiften skal fremme elbesparelser – et formål som formandsskabet slet ikke anerkender.

Reduktioner i udledninger via regler eller afgifter kan *supplere* hinanden. Analysen ser bort fra irreversible miljøeffekter, som kan skabe store varige skader som klimaforandringer – og når dermed frem til, at alle tilladelser skal kunne handles, til relativt lave priser. Det bygger på at der kun sker små reversible forandringer, mens f.eks. Nicholas Stern ift. klimaet regner med store, irreversible forandringer.

Vi er enige i at elafgiften bør justeres, når der kommer mere vind ind. Derimod bør den fastholdes, når der omstilles fra kul til biomasse – det er nemlig ikke en bæredygtig løsning på længere sigt.

Formandsskabet gentager, at reduktioner i den kvoteomfattede sektor ikke har klimavirkning, da det på langt sigt udlignes ved at andre får knaphed på kvoter – men ser hermed bort fra, at kvotesystemet tidligst vil virke frem mod år 2030 – før vil det ikke kunne skabe en mangelsituation. Men vi har brug for langt hurtigere reduktioner.

Formandsskabet foregiver, at det alene er fossilt el-forbrug, som skal reduceres. Men sparet el – produceret på VE – vil føre til indirekte reduktion af CO₂ udledning. Mao. jo højere fremtidens elforbrug bliver, jo længere tid vil der gå før vi når 100 % vedvarende energiforsyning, med en given ressourceanvendelse i omstillingen. Øget elforbrug vil gøre det dyrere at leve op til EU's mål for energibesparelser i 2030. Dette burde fratrækkes den samfundsøkonomiske gevinst ved sænket elafgift, som her beregnes.

Det beregnede samfundsøkonomiske overskud kommer til dels fra en undgået forvridning, men også fra et kraftigt øget el-forbrug i husholdningerne. Man ser bort fra, at Danmark har opbygget en grøn industri, som lever af at udvikle og sælge

elbesparende udstyr på verdensmarkedet. Dette udstyr er oftest dyrere i anskaffelse, men merprisen tjenes hjem over driften via elbesparelser.

Vandafgiften blev indført som en fiskal afgift, men har senere vist sig at have en positiv miljøeffekt. Afgiftens miljøeffekt ses omkring de store byer - i praksis store dele af Sjælland samt rundt om Århus. Derimod er der områder, hvor der er rigeligt vand. Det nævnes, at det kan være vanskeligt med en uens vandafgift over landet, men der tages ingen konsekvens af dette. Vandafgiften har samtidig tilskyndet vandværkerne til at nedsætte deres tab fra ledningsnettet. Det gik hurtigt, var billigt og skabte job. Vi ser intet formål med at skabe tilskyndelse til vandspild.

Landbrugets **ammoniak**forurening er et af de mest sundhedsskadelige miljøproblemer i Danmark. Vi er enige i, at denne forurening skal nedbringes generelt, og at det kan gøres ved økonomiske virkemidler. Men det kan ikke erstatte den nuværende normregulering, som regulerer de lokale natur- og miljøproblemer ved ammoniakudslip. Der åbnes da også (s. 146) for, at det økonomiske virkemiddel kan supplere den nuværende regulering.

Landbruget skal motiveres til at investere i effektiv miljøteknologi - ved en kombination af støtte hertil, og at midlerne opkræves som et gebyr på ammoniakudledningen. Der er også gevinster ved brug af miljøteknologi, idet den sparede udledning genvindes i form af et højere kvælstofindhold i husdyrgødningen, hvorved der kan spares kunstgødning.

Med ovennævnte model gennemføres ”forureneren betaler” princippet. Et sådant gebyr på ammoniakforurening bør indføres generelt på landsplan som et supplement til den lokale regelregulering, der er fokuseret på særlige lokale forhold som naturbeskyttelse.

De samfundsøkonomiske helbredsomkostninger, som forureningen forårsager i Danmark er opgjort til 37 kr/kg. Men hertil kommer skader af dansk ammoniakforurening i udlandet, som også bør medtages. Dette er helt i overensstemmelse med OECD’s anbefalinger for den grænseoverskridende luftforurening, der er omfattet af internationale konventioner, hvilket netop gælder ammoniak. Der er ifølge DCE væsentlig større helbredsomkostninger i udlandet end i Danmark. De samlede skader ligger snarere på 150-175 kr/kg.

Dansk Energi

Dansk Energis høringssvar forholder sig udelukkende til kapitel 2 i DMØR's diskussionsoplæg. Kapitlet der omhandler "Grønne afgifter og effektiv miljøregulering".

Overordnet er Dansk Energi enig i, at man bør sænke den nuværende afgift på el. Omstillingen af elproduktion væk fra fossile brændsler betyder, at den høje elafgift ikke fremmer en grøn omstilling.

Dansk Energi er enig i, at det vil have en samfundsøkonomisk positiv effekt. På denne måde sikrer man også, at husholdninger og virksomheder vælger de teknologier, som er privatøkonomisk fordelagtige, men som også er miljø- og samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.

Omvendt bør man overveje, hvorvidt en harmonisering af elafgifter på tværs af forbrug er hensigtsmæssig. Konsekvenserne for det konkurrenceudsatte erhverv bør overvejes nøje.

DMØR gør sig endeligt overvejelser om, hvorvidt nettariiffen bør betragtes som en afgiftslignende betaling. Denne vurdering tager ikke fuldt højde for nettariiffens rolle og struktur. Det åbner dog for spørgsmålet om behovet for en hensigtsmæssig indretning af nettariiffen i et elsystem under forandring.

Sænkning af afgiften på elektricitet

DMØR anbefaler, at afgiften på el sænkes – både til opvarmning, forbrug og transport. Dette er Dansk Energi helt enige i. Og Dansk Energi har længe efterlyst en sådan reduktion.

Niveauet på elafgiften kan ikke retfærdiggøres ud fra et klimahensyn. I forhold til at opnå klimamål er det primært det fossile energiforbrug, der bør begrænses og ikke elforbruget, som i stigende grad er dækket af vedvarende energi. Afgiften tjener i dag derfor hovedsagligt et provenuhensyn. Men en afgift på el er ikke den mest hensigtsmæssige måde, at indkræve indtægter til staten på. Derfor giver det samfundsøkonomisk mening, at sænke elafgiften.

Hvis afgiften på el reduceres, vil husholdningernes elforbrug stige. Særligt indenfor individuel opvarmning og transport. Her vil brugen af el fortrænge det nuværende forbrug af fossile brændsler. Dermed vil afgiftsnedsettelsen også bidrage til at reducere husholdningernes udledning af CO₂ i den ikke-kvoteomfattede sektor, hvor Danmark forventes at få et højt mål frem mod 2030.

Helt konkret vil reduktionen af elafgiften nedsætte husholdningernes omkostninger forbundet med at skifte fra nuværende olie- og naturgasbaserede opvarmningsformer til mere miljøvenlige teknologier. Dansk Energi har længe argumenteret for, at de nuværende høje elafgifter hindrer introduktionen af individuelle varmepumper i husholdningerne.

Desuden er der mange husstande udenfor byområderne, som ikke har mulighed for at tilslutte sig til fjernvarmenettet. Som oftest er de nødsaget til at opvarme deres huse med olie eller naturgas.

Derfor kan man argumentere for, at nedsættelsen af elafgiften særligt vil understøtte et bedre varmevalg i landområderne.

Inden for transportsektoren vil en lavere elafgift også reducere husholdningernes udledning af CO₂. Dette skyldes, at en lavere elafgift gør det mere attraktivt for husholdningerne at udskifte deres benzindrevne biler med eldrevne.

Grundlæggende mener Dansk Energi, at en energiafgift bør repræsentere den omkostning - eller miljøeffekt – som forbruget påfører samfundet. En reduktion af elafgiften er fuldt i tråd med dette standpunkt.

Harmonisering af elafgiften på tværs af brug

DMØR anbefaler desuden, at man harmoniserer elafgifterne på tværs af brugsformer. Helt konkret mener DMØR, at både det almindelige elforbrug såvel som el til proces og varme skal betale den samme afgift. I forhold til de nuværende afgifter svarer det til en forøgelse af elafgiften til proces og til varme.

Selvom der er et økonomisk rationale i, at samtlige forbrugere stilles overfor ens priser, mener Dansk Energi, at der er udfordringer med forslaget. For det første bør man være varsom med at pålægge de konkurrenceudsatte erhverv højere elafgifter. For det andet er der en direkte substitutionsmulighed mellem el til varme og andre brændsler til opvarmning. Denne balance vil forrykkes, hvis man ensidigt hæver afgiften på el til varme.

En højere afgift på el til proces vil resultere i en forringelse af konkurrenceevnen over for udenlandske virksomheder. På nuværende tidspunkt anvender danske virksomheder mere miljøvenlige produktionsformer, hvis man sammenligner med produktionsformer i andre europæiske lande. Hvis den danske konkurrenceevne forringes, risikerer man, at produktionen flyttes til andre lande. Dette er også kendt som lækageproblemstillingen.

Grundlæggende bør man huske på, at CO₂-udledning er en grænseoverskridende problemstilling. Det er altså ligegyldigt, om udledningen sker i Danmark eller i

udlandet – effekten er den samme. Derfor kan en forhøjelse af virksomhedernes elafgift have den uønskede effekt, at den vil lede til en overordnet forhøjelse af CO₂-udledningen - og dermed en forringelse af miljøet. I den sammenhæng virker idéen om en told på forurenende varer ikke som en farbar vej.

Som nævnt vil det være problematisk, hvis man ved en harmonisering af elafgiften øger prisen for el sammenlignet med andre opvarmningsformer. Resultatet vil være en endnu større afvigelse end i dag mellem, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt og, hvad der privatøkonomisk optimalt.

I analysen af beskatningen af energi er der et paradoks, når DMØR alene ser på forvriddinger mellem de eksisterende energiafgifter, men ikke forholder sig til, at de høje energiafgifter skaber en betydelig forvridning i forhold til energiforbrug, der ikke er omfattet af afgifter herunder egenproduceret energi.

Forvridning af nettarriffen

DMØR beskriver nettarriffen som en fast omkostning, som ikke direkte afhænger af elforbrugets størrelse. DMØR vurderer afledt af dette, at den nuværende tarifmodel kan opfattes som en forvridende afgift. Og at en omlægning af nettarriffen vil lede til en samfundsøkonomisk gevinst.

Det er Dansk Energis vurdering, at DMØR anvender et forenklet syn på den nuværende tarifmodel, hvilket ikke er retvisende. Den nuværende tarifmodel består af to dele. Et abonnement og en løbende betaling pr. leveret kWh. Elforbrugeren betaler altså en løbende tarif, som varierer med mængden af forbrugt energi. Da transportomkostningerne er en reel omkostning forbundet med elforbruget, bør omkostningen også indgå i en samlede elpris, som forbrugeren står overfor. Dermed kan nettarriffen ikke betragtes som en selvstændig skævvridende afgift.

Dansk Energi mener naturligtvis, at forbrugerprisen for transport af el skal svare til den omkostning, som er forbundet med transporten af el.

Derudover tager DMØR ikke stilling til de nuværende- og fremtidige udfordringer, som tarifmodellen står overfor. Den nuværende tarifmodel er nemlig ikke uden forbedringspotentialer.

Den nuværende tarifmodel er indrettet til et enkelt elsystem med en klar opdeling mellem store, få producenter og mange forbrugere. Udviklingen af elnettet har bevæget sig hen mod en mere kompleks situation, hvor størstedelen af elproduktion sker i distributionsnettet særligt fra vindmøller og et stigende antal elforbrugere også er blevet elproducenter navnlig fra solceller. Om end disse små producenter fortsat er afhængig af distributionsnettet til at aftage deres produktion og dække

deres forbrug. Det taler for, at man har fokus på en tarifmodel fremadrettet, der sikrer, at brugere af distributionsnettet kan pålægges de omkostninger, som deres brug af distributionsnettet reelt indebærer.

Særlig sagkyndig Peder Andersen

Økonomi og Miljø – 2017 omhandler tre væsentlige emner, hvor de første to kapitler er snævert knyttet til, om de metoder, der anvendes i dansk miljøregulering, er effektive mht. at sikre de ønskede miljøstandarder. Kapitlerne indeholder desuden beregninger over de potentielle samfundsøkonomiske gevinster ved at anvende mere effektive reguleringsmetoder. Det er særdeles relevante kapitler, også set i lyset af den politiske bevågenhed, der er om miljøpolitik, herunder om der skal strammes eller slækkes på miljøpolitikken. På samme måde er der en bred interesse for, om udviklingen er bæredygtig, og i den sammenhæng er der stor både politisk og offentlig interesse for den måde, naturens ressourcer udnyttes på, og om denne udnyttelse giver et positivt bidrag til en bæredygtig udvikling. Kapitlet om ægte opsparring belyser dette samtidigt med at påpege en række vanskeligheder med hensyn empirisk at få alle relevante forhold medregnet.

Kapitel I. Regulering af landbrugets kvælstofudledning

Kapitlets udgangspunkt er, at den nuværende regulering har en række svagheder, og at den teoretisk effektive løsning (se rapporten p. 35) i den virkelige verden ikke kan realiseres. Der er derfor særdeles relevant at se på andre reguleringsmodeller end dem, der i dag anvendes, for at undersøge, om den ønskede miljøtilstand kan sikres på en mere omkostningseffektiv måde. Dette er meget vigtigt, men kan også være svært, da en række usikkerheder, nødvendige forenklinger mv. kan være forskellige for de reguleringsmetoder, der sammenlignes.

De efterfølgende kommentarer er primært knyttet til formandskabets anbefalende afgiftsmetode, og til spørgsmålet om den foreslåede omlægning er en effektiv løsning. Kommentarerne og vurderingerne er uddybet i *Notat af Alex Dubgaard, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet, jf. http://ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/*. De følgende kommentarer er delt op i en vurdering af de privat- og samfundsøkonomiske omkostninger ved brug af afgifter og en vurdering af, om afgifterne kan erstatte regelstyring.

Kapitlets anbefaling af reguleringsinstrumentet målrettede dyrkningsafgifter undervurderer de privat- og samfundsøkonomiske omkostninger ved den fastsatte reduktion af kvælstofudledningerne.

Denne del af kapitlet omfatter en hovedanalysen, som blev diskuteret på rådsmødet, og en tilføjet følsomhedsanalyse til belysning af betydningen af nogle af modelleringssantagelserne, der indgår i hovedanalysen.

Hovedanalysen leder til konklusionen, at reguleringsinstrumentet 'målrettede afgifter' er den billigste af de undersøgte reguleringer. I beregningerne virker de målrettede afgifter overvejende gennem braklægning af landbrugsjord, og ifølge beregningerne kræver det kun ret beskedne afgifter at fremkalde en væsentlig forøgelse af braklægningsomfanget i de vandoplande, hvor det er påkrævet. Den faktiske udvikling i braklægningsomfanget viser imidlertid, at (frivillig) braklægning stort set ikke finder sted på trods af stor variation i afkastet til jord over tid og mellem bedriftsstørrelser. Når kapitlet når frem til et andet resultat, skyldes det, at modelberegningerne (implicit) forudsætter en urealistisk stor spredning i afkastet til jord for en given jordtype, også for den bedste jord, lerjord.

Dette gør braklægning billig på marginalen, men der er ikke empirisk belæg for en sådan marginaliseringsadfærd. Det gælder nemlig, at den reelle dyrkningsværdi er væsentlig større end regnskabsstatistikernes opgørelser, fordi en del (ældre) landmænd stiller et forholdsvis lavt krav til aflønning af egen arbejdskraft og kapital. Desuden opnår store bedrifter væsentligt højere økonomisk afkast til jorden end gennemsnittet. Dette er på længere sigt den væsentligste forklaring, da strukturudviklingen betyder større bedrifter og omfattende forpagtning af jord (31 % af landbrugsarealet) på især større bedrifter. Når der ses på de samfundsøkonomiske alternativomkostninger ved braklægning, svarer de ligeledes til afkastet, som de mest effektive landmænd kan opnå ved dyrkning af jorden, da det er denne gruppe landmænd, der overtager jorden i takt med strukturudviklingen.

I hovedanalysens modelberegninger afhænger braklægningsomfanget af jordrenten med en konstant elasticitet. Dette er i følsomhedsberegningerne erstattet af en logistisk funktion til beskrivelse af braklægningsadfærd, hvor der især ved lavere afgiftsniveauer braklægges mindre. Den reducerede braklægningsrespons betyder, at der braklægges et væsentligt mindre areal end i hoveranalysen, mens andre tilpasninger i form af ændret afgrødesammensætning mm. står for resten af den forudsatte reduktion i kvælstofudledningen. Resultatet af følsomhedsanalysen er, at målrettede afgifter stadig fremstår som den billigste af de undersøgte reguleringer.

Umiddelbart virker følsomhedsanalysens braklægningsomfang mere realistisk end braklægningsomfanget i hovedanalysen. Der knytter sig imidlertid betydelige usikkerheder til resultaterne af følsomhedsanalysen. Følsomhedsanalysen er kun gennemført for en reduceret del af de bedriftstyper og for det indsatsbehov, der indgik i hovedanalysen. Det væsentligste problem er dog, der reelt ikke eksisterer noget

empirisk grundlag for bestemmelse af braklægningsadfærden, da frivillig braklægning som ovenfor nævnt ikke har fundet sted i noget væsentligt omfang.

Den overordnede konklusion er, at hovedanalysen såvel som følsomhedsanalysen fremstår som interessante modelleringseksperimenter, men også, at der er behov for et mere solidt empirisk funderet grundlag, før analysen kan danne grundlag for stærke policy-anbefalinger.

Kapitlet antager, at målrettede afgifter vil overflødiggøre den nuværende regelstyring, der lægger loft over den enkelte landmands kvælstofforbrug.

Antagelsen bygger på en (implicit) forudsætning om, at den økonomisk optimale kvælstoftilførsel vil være den samme for handelsgødning og husdyrgødning. Men forudsætningen er urealistisk, da de marginale omkostninger ved at sikre en høj udnyttelse af kvælstof i husdyrgødning kan overstige værdien af dette kvælstof målt ved prisen på kvælstof i handelsgødning. Dette gælder specielt, hvis husdyrgødning skal transporteres over større afstande for at forhindre overgødskning, da det kan gøre det driftsøkonomisk optimalt at tilføre væsentlig mere husdyrgødning pr. ha end det nuværende loft for "optimal" kvælstofanvendelse tillader. Heraf følger, at en opretholdelse af den nuværende regelstyring er en forudsætning for, at målrettede afgifter kan fungere efter hensigten.

Afslutningsvis kan tilføjes, at kapitlet ser bort fra usikkerhed mht. EU's accept af afgifter som reguleringsinstrument. EU's krav til reduktion af kvælstofudledningen i Danmark skal være opfyldt inden for visse tidsfrister. Det er velkendt, at anvendelse af afgifter under imperfekt information ikke giver sikkerhed for realisering af et givet reduktionsmål. Hertil kommer, at der også er usikkerhed med hensyn til tilpasningshastigheden. Denne problemstilling er væsentlig i relation til landbruget, hvor kapitalomkostninger og aflønning af egen arbejdskraft udgør en betydelig del af produktionsomkostningerne. Det skaber træghed i landbrugsproduktionens tilpasning til f. eks. en dyrkningsafgift og dermed betydelig tvivl om muligheden for at opnå EU's godkendelse af målrettede afgifter som reguleringsinstrument på kvælstofområdet.

Kapitel II. Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Der er en omfattende litteratur om effektiv miljøregulering. Den teoretiske ramme for analyserne bygger i høj grad på denne litteratur, om end flere steder i en forenklet version. Kapitlets fokus er på omkostningseffektivitet i miljøreguleringen, men der er også nogle steder fokus på optimalitet. Dette kan til tider vanskeliggøre tolkningen af resultaterne, da det ikke altid står skarpt, om analysen er knyttet til omkostningseffektivitet eller til optimalitet.

I kapitlet påpeges det helt korrekt, at der på en lang række områder ikke reguleres omkostningseffektivt. Dette gælder f.eks., når der ikke pålægges samme afgiftssatser for samme skadelig udledning. Dette betyder, at en given miljøstandard ikke opnås til de lavest samfundsøkonomiske omkostninger. På samme måde peges, at miljøafgifter generelt ikke er et godt instrument, hvis de anvendes for at generere skatteprovenu. Dvs. det anbefales at omlægge skattepolitikken, således at afgifterne kun anvendes til at sikre, at de marginale skader svarer til de marginale fordele, og derfor pålægge afgifter, der sikrer dette.

Denne tilgang er korrekt, forudsat at det er det optimale forureningsomfang, der tilstræbes. Imidlertid kan der jo sættes andre standarder af politiske grunde. I sådanne tilfælde gælder anbefalingen, der fremføres flere gange i rapporten, ikke. Desuden er der ofte ikke solid viden om skadernes økonomiske værdier og slet ikke opgjort som marginale skadesfunktioner. Men det er fortsat korrekt at fastsætte afgifterne, så de er ens på tværs af forureningskilder, og at afgiften målrettes mod forureningskilden. Dette gælder også i det realistiske tilfælde, at den marginale skade faktisk ikke kendes eller kun kendes med stor usikkerhed.

Det fremgår også af rapporten, at hvis der ikke anvendes afgifter, men i stedet regelregulering, vil det være en favorisering af de forurenede industrier. Dette vil betyde en erhvervsstruktur med u hensigtsmæssigt megen forurenende industri. Dette kan være rigtigt, men behøver ikke være det. Hvis der anvendes en flad miljøskat, som pålægges al forurening, betyder det, at det samlede provenu er forureningsomfanget multipliceret med afgiftssatsen. Dette er kun identisk med de samlede skader, hvis den marginale skadesfunktion er vandret, dvs. den totale skadefunktion er lineær. Hvis de marginale skader stiger med skadernes omfang, vil en flad miljøskat betyde, at virksomhederne samlet set kommer til at betale mere end de samlede skader. Det betyder, at det er muligt, at de forurenede virksomheder belastes uforholdsmæssigt meget, og at industristrukturen derfor kan blive med for få forurenende virksomheder.

Ved læsning af kapitlet kan man få det indtryk, at det ud fra en effektivitetsbetragtning altid er bedre at omlægge de grønne skatter, således at de grønne skatter kun anvendes til at sikre optimalitet med et dertilhørende provenu, og at yderligere provenu bør opkræves gennem indkomstskatten. Der er undtagelser til dette. Som eksempel kan henvises til kapitlets analyse af vand. Hvis der ikke er mangel på vand, og der heller ikke er miljømæssige konsekvenser af vandforbruget, skal der ikke være en knaphedspris eller grøn afgift på vandforbruget. Men det kan være ganske fornuftigt at pålægge forbrugerne en forbrugsafhængig afgift, der således bliver en ressourcerenteafgift, der ”konfiskerer” en del af forbrugeroverskuddet. En sådan skat på grundvandets ressourcerente er ikke forvridende og altså ud fra den

betragtning bedre end en indkomstskat. Fordelingsmæssige forhold kan selvfølgelig være en begrundelse for ikke at benytte en ressourcerenteskat.

Kapitlet har en række beregninger, der viser de potentielle samfundsmæssige gevinster ved at omlægge de grønne afgifter efter miljøøkonomiske principper. Det er, som der også gøres opmærksom på i rapporten, vigtigt at være opmærksom på begrænsningerne i den anvendte model REFORM, og at de beregnede gevinster derfor vil være usikre. Der gøres i Boks II.2. opmærksom på, at eventuelle miljøeffekter ikke er medtaget i målet for den samfundsøkonomiske gevinst ved en omlægning. Dette kan være af væsentlig betydning i det omfang, forureningen ved omlægningen stiger, fordi en del de grønne afgifter omlægges til en indkomstskat. Det kan vende fortegnet i nogle af beregningerne.

Kapitel III. Ægte opsparing

Den offentlige debat om bæredygtighed er karakteriseret ved manglende præcision om, hvad der forstås ved bæredygtighed. Dette til trods for, at der ofte henvises til definitionen i Brundtland rapporten fra 1987 om, at kommende generationer ikke må opleve et fald i velfærd i forhold til nulevende generationers velfærd. Bæredygtighed er således en etisk forpligtigelse for enhver generation om at overlade en verden til kommende generationer, der gør det muligt for kommende generationer at opnå mindst samme velfærd som tidligere generationer. I Brundtlandrapporten er omtales også andre former for bæredygtighed, men kapitlet ser på generationsbæredygtighed.

Om en sådan generationsmæssig bæredygtig er sikret, er således et empirisk spørgsmål. Hvis det antages, at kommende generationer har samme præferencer som nuværende generationer, er en mulig metode at undersøge, om de nuværende generationer efterlader en ikke faldende formue til kommende generationer, målt ved summen af samfundets kapital, inklusiv humankapital, videnskapital, naturkapital osv. Hvis tilvæksten i værdien af den samlede kapital (ægte opsparing) er positiv, er udviklingen generationsmæssig bæredygtig, forudsat at der kan substitueres mellem de forskellige former for kapital, dvs. at princippet om svag bæredygtighed kan anvendes.

En fornuftig diskussion om bæredygtighed og beslutninger om behovet for tiltag for at leve op til den etiske forpligtigelse forudsætter empiriske analyser. Det er det, der leveres i rapportens kapitel om ægte opsparing. Rapporten indeholder også solide overvejelser om, hvor vanskelighederne er ved at sikre dækkende og konsistente opgørelser. Det er korrekt, som angivet i rapporten, at rapportens opgørelser er de mest omfattende, der indtil nu er udarbejdet. Til trods for det er der en række områder, hvor det fortsat ikke er muligt at opgøre ændringerne i mængder eller finde

relevante priser. Det gælder f.eks. biodiversitet og områder, hvor overskridelser af nogle grænseværdier kan have ukendte, store konsekvenser.

Konklusionen på dette er således, at selv om den opgjorte ægte opsparing er positiv, er det ikke en garanti for, at udviklingen er bæredygtighed. De manglende opgørelser kan tilsige, at en vis positiv opsparing kan opfattes som en buffer mod "det ukendte". På den anden side vil en for stor ægte opsparing trække i retning af, at den nuværende generation overlader unødvendigt meget til kommende generationer for, at den nuværende generation lever op til den etiske forpligtigelse.

Hvis der ses på de gennemførte beregninger af ægte opsparing, er resultatet, at den ægte opsparing har været stigende i hele perioden siden 1980 og positiv siden 1990, men også, at udviklingen i natur- og miljøkapitalen fortsat er negativ. Hvis opfattelsen er, at substitution mellem naturkapital og anden form for kapital er vanskelig, trækker det i retning af større forsigtighed og dermed et behov for en større ægte opsparing. Dette berøres i rapporten, men der kan, ikke mindst i lyset af den offentlige debat om bæredygtighed, være behov for en fortsat uddybning af analyser om substitution mellem forskellige former for naturkapital og ikke mindst mellem naturkapital og andre former for kapital.

Kapitler indeholder en række grundige overvejelser og solide opgørelser. Nogle enkelte steder er der medtaget afsnit, som ikke er en del af opgørelsen af ægte opsparing baseret på det svage bæredygtighedskriterium. Det gælder f.eks. overvejelser om indkomstfordelingen i afsnittet om olie og beskatning af olieressourcen, selv om spørgsmålet om optimal beskatning er særdeles aktuelt. Reguleringsmæssige overvejelser kan være relevante, hvis en forventet ændret oliebeskatning ændrer på niveauet for ressourcen. Hvad der derimod er relevant at inddrage i en kommende opgørelse er "potentielle eksogene chok", f.eks. store folkevandringer, store internationale miljøkatastrofer og krige, der med en vis sandsynlighed kan ramme de kommende generationer, og hvor en større ægte opsparing kan imødegå risikoen for, at kommende generationers velfærd kommer under nuværende generationers.

Særlig sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen

Helt overordnet baserer rapporten sig på nogle solide økonomiske analyser, og konklusionerne er generelt set velbegrunder.

Til tider er der lidt uklare antagelser om hvorvidt der analyseres samfundsøkonomisk optimale løsninger afhængigt eller uafhængigt af givne regler. Fx undersøges i kapitel I omkostningerne ved at leve op til en bestemt kvælstofreduktion, og

der argumenteres for at man er nødt til at tage EU's regler for givne. Men i kapitel II tages tilsvarende energisparemålsætninger ikke for givne. Det virker lidt inkonsistent, men er uden betydning for konklusionerne.

Kapitel I

Det første afsnit handler om regulering af landbrugets kvælstofudledning. Der tages udgangspunkt i at en samfundsøkonomisk optimal regulering fås hvor der både tages højde for geografiske forskelle i reduktionsbehov, i retention samt omkostningsforskelle. Dernæst springes fra det samfundsøkonomisk optimale til en analyse af omkostningerne ved at nå den politisk bestemte reduktion besluttet i fødevarer- og landbrugspakken. Der peges på at normer er dyre da de ikke tager højde for forskelle, og at målrettede afgifter er billigere.

Analyserne er gode. Kommentarerne her er derfor mest vedr. præsentationen hvor visse elementer kunne være tydeliggjort:

Der er tale om et cost-effectiveness analyse, dvs. ser ses ikke på om reguleringen er samfundsøkonomisk optimal, men udelukkende på hvordan det politisk vedtagne mål nås mest omkostningseffektivt. Derfor virker afsnit 1.2 unødvendigt og til dels misvisende (fx konkluderes at reduktioner fra landbruget er nødvendig, men det analyseres ikke), da målet er givet. Dette er centralt i forhold til andre analyser på området, og kunne være fremhævet mere.

Der konkluderes at tilskud til kollektive virkemidler bør udgå og i stedet indgå i en (mere eller mindre) målrettet regulering. Dette er måske nok rigtigt hvis man udelukkende ser på kvælstof. Men en del af disse tilskud gives også i kraft af andre tjenester (biodiversitet, rekreation), og her er de geografiske forskelle ikke nødvendigvis svarende til hvad der ville være hensigtsmæssigt at regulere efter i forhold til kvælstof. Yderligere vil en del af disse kollektive virkemidler gå på tværs af ejendomsgrænser (fx vådområder, skovrejsning, hvor værdier for biodiversitet og rekreation stiger med stigende areal, og derfor ofte på tværs af ejendomsgrænser). Disse aspekter – multiple tjenester og arealer på tværs af ejendomme – kunne have været behandlet og ville evt. lede til knap så knivskarpe konklusioner. Det vil ikke nødvendigvis lede til en ændring af rangordningen af de forskellige policy measures.

Andre effekter af kvælstofregulering end vandmiljø er inddraget - og der fokuseres på grundvand. Effekten på klima er meget stedmoderligt behandlet – og kunne med fordel have været behandlet en anelse mere da der allerede foreligger nogle analyser heraf.

For at analysere politikken hvor der fokuseres på udvaskningsadgange vælges to fortolkninger, hvor den ene er normbaseret, mens den anden baseres på omsættelige

adgange. Ingen af dem er målrettet forskelle i retention (som det argumenteres for ville være bedre), og det forbliver uforklaret hvorfor en tolkning målrettet retentionsforskelle ikke er mulig.

Ændring i regulering påvirker landmænd forskelligt, og derfor er det rart at der er lavet en analyse af hvor mange landmænd der rammes, og at dette er færre med den foreslåede regulering. Men nogen rammes stadig. Det kunne derfor have været interessant også at se mere specifikt på hvilke typer bedrifter det så er som rammes negativt.

De praktiske muligheder for regulering – herunder omkostninger herved, er ikke behandlet, men nævnes overfladisk af og til. Dette er et væsentligt element som det havde været hensigtsmæssigt at behandle lidt dybere.

Kapitel II

Kapitel II handler om grønne afgifter mere generelt. Først beskrives den generelle teori for regulering heraf og den historiske udvikling. Dernæst analyseres nogle konkrete eksempler. Det er disse eksempler der er interessante. Men de er også meget specifikke. Der drages konklusioner fra disse eksempler til grønne afgifter generelt, som ikke nødvendigvis altid holder. Disse nævnes nedenfor.

De 3 årsager til afgifter beskrives – adfærdsregulering, provenu-skabelse og omfordeling (inkl. konkurrencehensyn).

Der påpeges at fordelingshensyn både kan vedrøre hvem der betaler afgifterne og hvem der har gevinst af reguleringen. Dette er et vigtigt, og ofte overset element.

En af hovedkonklusionerne er at regelregulering leder til mere forurening end afgiftsregulering – fordi der ikke er et incitament til at reducere ud over hvad der reguleres. Dette argument holder for det undersøgte eksempel (ammoniak), og andre eksempler hvor der er tale om regelregulering af forurening hvor omfanget er det centrale at regulere. Men hvis der er tale om regulering af stoffer med en nul-tolerance – egentlige forbud, vil det ikke være tilfældet. Dette er en væsentlig skelnen som det er værd at fremhæve hvis man forsøger at generalisere fra de enkelte cases til noget generelt.

I analysen af omlægning af elafgiften så elafgiften harmoniseres, kunne det have været interessant at se på *hvilke* type producenter der rammes. Dette er et politisk vigtigt fordelingsaspekt. Det samme gør sig gældende for vand.

Ligesom i kapitel I syntes jeg det er synd at de praktiske barrierer stort set ikke er behandlet (lidt i Boks II.8). Det gør konklusionerne noget irrelevante.

Nogle steder optræder argumenter som virker mere som kæphesten end relevante for de gennemførte analyser. Her nævnes 2 af disse:

I konklusionerne nævnes biobrændsler pludseligt. Det er slet ikke behandlet i kapitlet og det virker derfor sært at de optræder i sammendraget.

Boks II.4 om lækage under det europæiske kvotemarked virker irrelevant da det ikke er et emne som behandles nævneværdigt i rapporten.

Kapitel III

Kapitel III omhandler ægte opsparring, og er en opdatering og udvidelse af beregninger fra 2012. Det er ikke nogen nem øvelse, og der skal foretages en del afvejninger mellem præcision. Helt overordnet er valgt den (meget fornuftige) tilgang, at når estimater er for usikre, medregnes de ikke. Men det giver også nogle åbenlyse mangler – som også nævnes, fx biodiversitet og klimaeffekter (især risikoen for ekstremhændelser nævnes). Ligeledes har man valgt for konsistensens skyld at regne i faste priser.

Alt i alt gør disse ret grove antagelser at de opnåede estimater er bedst egnede til at se på det samlet (hvor samme beregningsmetodik er vigtig) og derved til vurderinger af et svagt bæredygtighedsbegreb og den samlede opsparring. Men hvis man opererer med et stærkt bæredygtighedsbegreb og interesserer sig for udviklingen inden for det enkelte gode, ville det være hensigtsmæssigt i visse tilfælde at bløde op på de strenge antagelser og se mere nuanceret på det. Dette gør sig især gældende for klima.

Af mindre ting er det værd at bemærke at opsparring i skov udelukkende sker på skovrejsningsarealer. Der er i eksisterende skov store muligheder for op- og nedsparring i vedmasse og derved i værdi. Og der er relativt gode data herfor fra den nationale skovstatistik. Derfor forekommer det mærkeligt slet ikke at medregne dette.

Der er et afsnit i kapitlet vedrørende beskatning i Nordsøen. Det virker malplaceret i kapitlet og ville være mere oplagt som et selvstændigt lille kapitel.

Vedr. biodiversitet er der en lille uklarhed i teksten vedr. eksistensværdier og iboende værdier. Så såfremt dette kan føre til usikkerhed bør man måske lige præcisere at førstnævnte er antropocentrisk og skal indregnes i økonomiske beregninger. Sidstnævnte er ikke, og skal derfor ikke indregnes (men kan være betydende alligevel).

Der refereres også til værdi af biodiversitet og UK NEA studiet som et af de mest omfattende. Dette er sandt nok, men det er værd at bemærke at de IKKE har fokus

på eksistensverdier i det studium. Derfor vil det lede til lavere verdier end studier der også omfatter dette.

Boks III.9 om tabet af danske arter refereres til tab af to danske arter. Hvorfor det lige er to fremgår ikke af teksten (men bygger på et af de tidligere nævnte studier må formodes). Det er en interessant beregning og der påpeges ganske riktig at man i sådan en beregning også bør tage hensyn til indvandrende arter. Lundhede et al (2014) har faktisk et studie som belyser forskelle i betalingsvilje for arter som uddør og arter som indvandrer.

Reference: Lundhede, T.H., Jacobsen, J.B., Hanley, N., Fjeldså, J., Rahbek, C., Strange, N., Thorsen, B.J., 2014. Public support for conserving bird species runs counter to climate change impacts on their 3 distributions. *PLOSOne* 9(7): e101281. DOI: 10.1371/journal.pone.0101281 Online at:

<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0101281>. NB: Editor's choice for focus in Research Highlights in Nature Climate Change, 30 July, 4, p. 662, doi:10.1038/nclimate2331

Særlig sagkyndig Karine Nyborg

Diskusjonsopplegget er etter mitt skjønn i all hovedsak grundig og godt. I det følgende vil jeg begrense meg til å kommentere deler av kapitlene II og III.

Kapittel II om grønne avgifter og effektiv miljøregulering

Omlegging av elavgiften

I diskusjonsopplegget er det beregnet en effektivitetsgevinst på 1,8 mia. kr. ved å redusere elavgiften, finansiert ved økt inntektsskatt. Ut fra de opplysninger Formannskapet presenterer, virker det sannsynlig at man kan få effektivitetsgevinster ved å senke elavgiften og harmonisere energiavgiftene, slik at avgiftsbelastningen i større grad blir lik for alle energibærere og brukere. Tallet som er beregnet, 1,8 mia. kr, må likevel antas å være urealistisk høyt.

En sterk senkning av elavgiften vil gi en betydelig økning i strømforbruket. Dette vil for det første føre til økte miljøproblemer, noe som representerer en samfunnsmessig kostnad, men som ikke er trukket fra i beregningene.

Hvilke miljøskader det dreier seg om, og hvor alvorlige de er, avhenger av hvordan det økte strømforbruket fremskaffes. Det hevdes i rapporten at *energibruk* i seg selv ikke er miljøskadelig. Dette er muligens riktig, men jeg kan ikke komme på noen form for *energiproduksjon* som ikke har negative miljøeksternaliteter. For eksempel

vil vann- og vindkraft ofte stå i konflikt med estetikk og rekreasjon; vannkraft kan svekke lokalt naturmangfold; atomkraft gir risiko for radioaktiv stråling, mens kullkraft kan gi lokal luftforurensning. Enhver økning i slike ulemper representerer en samfunnsmessig kostnad som burde vært trukket fra i analysen.

For det andre later tallet på 1,8 mia. kr. til å være basert på en antakelse om at EU-mål om energisparing mv. ikke nødvendigvis er bindende for Danmark. En mer realistisk antakelse synes å være at disse målene *er* bindende. Hvis målene er bindende, og en reduksjon i elavgiften isolert sett gjør at man ikke klarer å oppnå dem, må andre tiltak settes inn i stedet. Kostnaden ved disse alternative tiltakene er i så fall en del av den samfunnsmessige omkostningen ved å senke elavgiften. Slike kostnader burde vært trukket fra de 1,8 milliarder.

Omlagging av vannavgiften

Også for vannavgiften diskuteres det i liten grad hvorvidt fjernet vannavgift vil gi økte miljøproblemer, og i hvilken grad dette i så fall vil redusere omfanget av de beregnede gevinstene.

Integrert analyse av fordeling og effektivitet

De hovedprinsipper for miljøavgifter og miljøregulering som skisseres i kap. II har god støtte i samfunnsøkonomisk litteratur. I praksis kan disse hovedprinsippene likevel komme i konflikt med andre hensyn som ikke uten videre kan eller bør ignoreres, som en rettferdig fordeling, lokale arbeidsplasser, eller næringslivets konkurransekraft overfor utlandet.

Formannskapet påpeker at fordelingskonflikter kan håndteres via endringer i inntektsskattesystemet, eller ved at avgiftsinntekter tilbakeføres til bestemte nærings- eller befolkningsgrupper, men at det i så fall bør skje på en slik måte at individer eller virksomheter ikke gis insitamenter til å endre atferd. Det gis imidlertid få spesifikke anvisninger på hvordan dette i praksis kan gjøres i forbindelse med de foreslåtte reformene.

Det er sjelden hensiktsmessig å endre inntektsskattesystemet for å reparere negative fordelingskonsekvenser for avgrensede grupper av en enkelt, begrenset reform. Og det er svært sjelden mulig å overføre inntekter til spesifikt utvalgte grupper uten at disse samtidig gis insitamenter til å endre atferd. Det er derfor langt fra trivielt for politiske myndigheter å skulle følge Formannskapets generelle anvisninger for hvordan fordelingskonsekvenser og/eller interessekonflikter kan håndteres.

Hvis miljøøkonomiske anbefalinger ikke følges av politikerne, kan det være gode grunner til det. Før slike eventuelle grunner er identifisert og analysert på en systematisk måte, har man et ufullstendig beslutningsgrunnlag, både når det gjelder

politisk realisme, faktiske fordelingskonsekvenser, og samfunnsøkonomisk effektivitet.

Dersom det for eksempel er praktisk mulig å kompensere taperne uten å skape nye samfunnsmessige kostnader, bør den økonomiske analysen påpeke hvordan dette kan ordnes. Dersom det finnes alternative måter å løse målkonflikter på, bør det påpekes. Og dersom det ikke finnes åpenbare måter å løse konflikter som vil oppstå, bør dette faktum påpekes tydelig, som en integrert del av den miljøøkonomiske analysen.

Utslippsavgifter: effektivitet avhenger av målbarhet

En utslippsavgift er typisk et mer effektivt virkemiddel enn en direkte regulering dersom de praktiske forhold ligger godt til rette for avgifter. Det siste er imidlertid helt vesentlig. Argumentet om avgiftenes effektivitet er basert på at utslipp kan måles på en kostnadsfri, nøyaktig og verifiserbar måte som ikke kan manipuleres. Ofte er det ikke slik, og en avgift må da i praksis legges på input eller andre elementer som nok kan være korrelert med, men likevel skiller seg fra utslippene. En avgift vil da typisk føre til nye atferdsvidringer. Avgiften kan fremdeles tenkes å være mer effektiv enn direkte regulering, men dette er ikke opplagt – det kommer helt an på hvordan avgiften og den direkte reguleringen er utformet, og små detaljer i utformingen kan her være helt sentrale.

Den økonomiske modellen som er brukt for å kostnadsberegne overgang fra direkte regulering til avgift på ammoniakkutslipp i jordbruket, later til å være altfor aggregert til at slike potensielt viktige detaljer kan studeres. Det kan diskuteres om en aggregert modell er det beste verktøyet for analyser av slike spørsmål. Noen viktige praktiske forhold er diskutert i Boks II.8, men da på siden av modellrammen.

Hvis en ammoniakkavgift faktisk måtte implementeres i form av en produksjonsavgift på alt landbruk, slik dette er gjort beregningsteknisk i modellen, ville for eksempel helt nye vridninger oppstå internt i landbrukssektoren, fordi også landbruk som ikke gir ammoniakkutslipp nå ville måtte betale avgiften. Men på grunn av det høye aggregeringsnivået, ville konsekvensene av denne nye vridningen ikke blitt fanget opp i modellanalysen.

Kapittel III: Ekte sparing

Hva er egentlig ekte sparing?

Beregninger av «ekte sparing» utgjør et viktig supplement til det vanlige nasjonalregnskapet, ikke minst for å synliggjøre at miljøforringelser og uttak av naturressurser kan svekke fremtidige generasjoners mulighet for like høy velstand som oss. Det er derfor prisverdig at formannskapet har utarbeidet og oppdatert slike beregninger for Danmark. Beregningene virker meget grundige.

Når tallene for «ekte sparing» skal presenteres for offentligheten, kan det likevel være grunn til å advare mot overdrevne forhåpninger om hva slike tall faktisk kan svare på. Et tall for ekte sparing, uansett hvor godt og grundig det er beregnet, gir for eksempel ikke noe definitivt svar på om våre etterkommere vil ha det bedre enn oss, eller om samfunnet alt tatt i betraktning er blitt bedre eller dårligere. Slike spørsmål kan ikke besvares ved økonomfaglige beregninger alene, men må også baseres på etiske, politiske og/eller psykologiske vurderinger av hva et godt samfunn er, og hva som er viktig for å oppnå det. Videre har økonomer ikke spesielt gode metoder for å måle menneskers velferd. De tallene som brukes, er derfor typisk basert på kronebeløp, uten hensyn til at en krone må antas å bety mer for den fattige enn for den rike.

Ekte sparing kan heller ikke uten videre fortelle om økonomien er på en bærekraftig kurs. Hvis samfunnet beveget seg i en svært lite bærekraftig retning, kunne det for eksempel hende at ikke fornybare naturressurser var lavt priset i markedet, nettopp *fordi* utviklingen ikke var bærekraftig: Hvis alle antok at fremtidige generasjoner ville være for fattige til å betale, ville ikke markedet ha insentiv til å spare ressurser til dem. Og selv om ekte sparing tar hensyn til uttak av naturressurser, er det primært markedets priser som brukes ved verdifastsettelsen – og hvis fremtidige generasjoner var ventet å bli fattige, kunne verdien av dagens naturressursuttak bli verdsatt lavt. Man skal derfor ikke tolke ekte sparing altfor bokstavelig som et mål på bærekraft.

Den korrekte og relevante beregningsmåten avhenger dessuten av hvilket spørsmål man faktisk ønsker svar på. Mens det finnes mange interessante spørsmål knyttet til et samfunns bærekraft, kan ett tall i utgangspunktet bare gi svar på ett spørsmål. Uenighet om hva som skal regnes med eller ikke, kan ofte skyldes uenighet om hva man primært ønsker å måle.

Ekte sparing er likevel en *grov indikator* for hvorvidt et land har *økt eller redusert sine muligheter for fremtidig velstand* i løpet av året – og som sådan er den interessant.