

Forbrugerrådets kommentarer til Det Miljøøkonomiske Råds diskussionsoplæg 2013

0. Tværgående kommentar

Sammenligner man kapitlerne, undrer vi os over, at mens det i affaldskapitlet indgår som en parameter, at miljøproblemerne ikke skal forværres, foreslås under bilbeskatning en omlægning, som DORS selv erkender vil føre til væsentlig stigning i forureningen. Under affald diskuteres indførelse af en vægtafhængig affaldsavgift, men den afvises (formentlig berettiget) med, at den vil føre til øgning i ulovlig affaldsbortskaffelse. Derimod anbefales reduktion af bilafgifterne, på trods af at DORS selv erkender, at dette vil føre til 20% øget bilkørsel, med dertil hørende forøgelse af forureningen. Hertil kommer afskaffelse af registreringsavgift og at man går tilbage til en vægtafgift, som ikke er CO₂-afhængig. Dette vil yderligere medføre en forskydning i retning af biler med højt brændstofforbrug og høj forurening – som DORS ikke har regnet på. Hermed anerkender DORS på affaldsområdet betydningen af afgifters adfærdsændrende effekt. Dette anerkendes derimod ikke på energi- og transportområdet, hvor man kun accepterer afgifter, som modsvarer eksterne omkostninger.

1. Energi og klimapolitik

Kapitlet bygger på en række tvivlsomme antagelser, som går igen fra tidligere årsrapporter. Pladsen tillader ikke at gennemgå alle, så vi vil henvise til tidligere års kommentarer. Disse antagelser fører til en række fejlagtige konklusioner.

DORS argumenterer fortsat for at EU's kvotehandelssystem er omkostningseffektivt og at enhver handling enten via øgede VE forpligtelser eller øgede reduktioner af CO₂ udslip blot vil føre til at andre kan udlede mere. EU's kvotesystem kan *i princippet* føre til disse effekter, men det kræver, at systemet holdes politisk ved lige i form af skrapere reduktionsforpligtelser, som på en omkostningseffektiv måde kan føre til opnåelse af EU's erklærede mål i 2050 om en reduktion på 80 – 95 % af CO₂ ækv. Med den nuværende mangel på politisk vilje og styrke til at stramme op, er der så stor en overflod af uforbrugte kvoter i omløb, at ingen lande eller industrier har mulighed for at udnytte disse rettigheder. Nationale ekstra reduktioner i Danmark vil derfor ikke føre til at andre lande kan udlede mere, men derimod blot til at bunken af ubrugte udledningsrettigheder bliver endnu større. Derfor har danske ambitioner og EU's krav til 20 % VE i 2020 en faktisk klimaforbedrende virkning.

Energiforsyning kræver langsigtede investeringer. Man kan derfor ikke, som DORS ønsker, bruge kvotesystemet som eneste styringsmiddel. Det ville føre til en stop-go politik. I disse år er investering i kulværker mest rentabelt pga. den lave kvotepris. Men investerer man i disse, hænger vi på den de næste 40 år, også selv om kvoteprisen i mellemtiden måtte stige.

DORS afviser "first mover" argumentet ved at påpege, at danske producenter i dag kun er nummer 2 på vindmøllemarkedet efter de kinesiske. Men hvis ikke Danmark havde været first mover havde vi jo aldrig ligget så højt som en andenplads globalt.

Vi glæder os over, at DORS – modsat tidligere rapporter – erkender at brug af internationale kreditter bør begrænses, da der ofte ikke er tale om reelle additionelle reduktioner. Men dette er netop en af grundene til, at kvotesystemet ikke virker i dag. Alligevel bygger DORS sine konklusioner på, at kvotesystemet faktisk virker efter hensigten.

Hvis EU's kvotesystem skal have den tilsigtede virkning, skal kvoteprisen stige. Dette kan bedst gøres ved at ambitionsniveauet for EU's reduktioner hæves, eller ved at der udtages en stor mængde kvoter, således at udbud og efterspørgsel når et niveau, hvor der igen etableres en faktisk pris på CO₂ udledning. Kun herved kan det sikres, at udledning af CO₂ pålægges omkostninger, svarende til de eksternaliteter de påfører samfundet – eller blot en del af disse omkostninger. Først da ville kvotesystemet give et mere korrekt prissignal, som ville tilskynde til energibesparelser og omlægning fra fossile brændsler til vedvarende energi.

DORS angiver da også nogle tiltag som minimumspriser for kvoter ved auktionering samt udtag af kvoter, som vi kan støtte. Men desværre er det politisk urealistisk at få vedtaget disse foranstaltninger i EU for tiden – man kan højst komme igennem med forslag om midlertidig udtagning af kvoter. Derfor er der intet belæg for at antage, at kvotesystemet i dag og i de nærmeste år vil begrænse EU-landenes emissioner. Og derfor er EU og medlemslandene nødt til at forstærke indsatsen med andre virkemidler i form af forstærkede krav til VE andelen samt til energibesparelser. Samtidig vil især energibesparelser have meget store økonomiske, konkurrenceevnemæssige og beskæftigelsesmæssige fordele for EU.

For øjeblikket bør EU's kvotesystem ikke udvides. Der bør i stedet arbejdes med at forbedre krav til EU-standarder for f.eks. biler, ligesom Energieffektivitetsdirektivet fra 2012 må implementeres i en form, som sikrer den nødvendige energispareeffekt, som vil gavne hele EU's konkurrenceevne.

Klimakommissionens rapport påpegede at den mest omkostningseffektive vej for Danmark frem mod 2050 var en udfasning af fossile brændsler og overgang til vedvarende energi – inkl. ca. en halvering af det danske energiforbrug.

Såvel Energy Road Map 2050 fra EU-Kommissionen som rapporten fra den danske Klimakommission peger på, at den mest omkostningseffektive vej til at nå EU's vedtagne mål om 80 – 95 % er en reduktion på omkring de 40 % i 2020. DORS burde have taget disse rapporter i betragtning.

DORS anfører, at man ikke fra statens side skal ”udvælge vinderteknologier”. Men når staten for øjeblikket understøtter dansk udvikling og eksport af energi- og miljøteknologi er det jo netop på baggrund af, at udviklingen i eksport på dette område har vist sig over en årrække at stige stærkere end den øvrige eksport. Satsningen vil derfor – udover at fremme klimadagsordenen - understøtte en markedstrend, hvor der objektivt kan registreres et enormt potentiale.

DORS anfører, at øget brug af VE ikke sikrer lavere energipriser i fremtiden. Dette må bunde i en meget snæver forståelse af især el-markedet. Prisen på el afhænger af den markedssammenhæng, hvori el udbydes og efterspørges. Begrænses forbruget og omlægges produktionen til vedvarende

energi vil det i langt højere grad være produktion fra vind og vand, som vil sætte el-prisen i det nordiske marked, hvorved el-prisen vil blive lavere.

DORS udtaler sig positivt om den danske energispareindsats, som fører til mange økonomisk meget fordelagtige energibesparelser – især i industrien – med meget korte tilbagebetalingstider, hvilket gavner den danske konkurrenceevne og skaber en betydeligt mængde job. Det undrer os derfor, at DORS ikke i rapporten anbefaler at fastholde eller forøge energispareindsatsen i Danmark.

Endelig anfører DORS, at et dansk eksempel på store reduktioner af udledninger af klimagasser og omstilling til vedvarende energi ikke påvirker klimaindsatsen væsentligt – og heller ikke gavner dansk omdømme og dermed afsætningsmuligheder i udlandet. Men der er netop handelsmæssige fordele ved at kunne levere et forbillede for den omstilling, som alle lande på et tidspunkt skal igennem. Og vi ser da også, at Danmark og de danske beslutninger fremhæves som væsentlige argumenter for at handle med danske virksomheder og danske produkter, ligesom Danmark gang på gang havner på førstepladsen for lande, som det vil være gavnligt at investere i.

2. Bilbeskatning, ulykker og miljø

Afsnittet går udenom de mest interessante spørgsmål om beskatning af transportsektoren. Man ser alene på persontransport, på trods af at kørselsafgifter på lastbiler netop er centralt. DORS burde analysere, hvilke afgifter der ville være relevante at lægge på den tunge trafik, og hvordan sådanne bedst kunne opkræves. Netop den tunge trafik betaler langt mindre end de eksterne omkostninger, som den påfører samfundet. DORS har valgt at koncentrere sig om det der er kendt og analyseret adskillige gange.

Alligevel inddrages den tunge trafik i figur II.2 og i kommentarerne dertil, hvor det konstateres at der er sket et fald i CO₂ udledningen fra trafikken. En del af faldet skyldes, som der står i teksten, at de nye personbiler er langt mere energiøkonomiske end tidligere, men lige så vigtigt er at den økonomiske krise har betydet et markant fald i godstransporten, primært på grund af faldet i byggesektoren. CO₂ udledningen fra personbiltrafikken er faldet meget mindre da der i de seneste to år har været vækst i personbiltrafikken trods krisen.

DORS diskuterer (s. 193) hvor følsomme bilkøbere er over for den samlede omkostning ved deres valg af bil. Men det fremgår af den faktiske ændring i sammensætningen af nye biler efter den afgiftsoplægning der skete i 2007. Det havde været interessant at se den samlede effekt af 2007-reformen på CO₂ udledningen fra persontransporten, men det har DORS ikke analyseret. Vi ved fra EU's Miljøagentur og Eurostat, at Danmark (sammen med Portugal) er det land i EU, hvor CO₂-udledningen fra nye biler er faldet mest. Det er sandsynligvis en effekt af den CO₂-differentiering af registreringsafgiften, som blev gennemført i 2007, og som DORS vil afskaffe. Samtidig er der sket en markant reduktion af registreringsafgiften, som sandsynligvis er årsag til det stigende bilsalg trods krisen. Denne stigning vil øges yderligere, hvis registreringsafgiften afskaffes, som DORS foreslår.

DORS siger(s. 205), at der er for mange instrumenter, der er rettet mod at reducere CO2 og det giver en for kraftig incitament til at reducere CO2 udledningen. Det gælder registreringsafgiften, den grønne ejeravgift og brændstofafgiften. Denne regulering er jo udtryk for et eksplicit politisk ønske om at reducere CO2 fra bilparken ved at give et klart incitament til at købe og køre i de mest energiøkonomiske køretøjer. Det bør være en legitim regulering, selv om det måtte overstige de beregnede marginale eksterne omkostninger.

DORS konstaterer at persontransporten har et samlet afgiftstryk, der overstiger de gennemsnitlige eksterne omkostninger pr km. Vi mener, at analysen undervurderer klimaomkostningerne ved at anvende en standardpris på CO2 (svarende til en antaget kvotepris i 2020), hvilket ikke tager højde for de langsigtede klimaskader. Dertil kommer et aspekt, som slet ikke inddrages. Bilister får som gennemsnit mindre motion end borgere, hvor cykling og gang spiller en væsentlig rolle i deres transport. Vi ved, at mangel på motion er en meget væsentlig faktor i udvikling af folkesygdomme som hjerte-kar sygdomme og diabetes, som påfører samfundet meget store sundhedsudgifter – udover de menneskelige omkostninger.

Vi kan således ikke vide, om DORS har ret i, at afgiftsprovenuet for personbiler overstiger de eksterne omkostninger. Men det afgørende er, at grønne afgifter først og fremmest har til formål at ændre adfærd – og ikke blot at modsvare eksterne omkostninger. DORS foreslår dernæst at de samlede afgifter på biler og brændstoffer skal sænkes, så de svarer til DORS' beregning af eksterne omkostninger – og siger at det vil være mere hensigtsmæssigt at opkræve det manglende skatteprovenu via indkomstskatter. Hvis man fulgte dette råd ville man på én gang øge bilparkens forurening og skabe øget lønpres og dermed forringe konkurrenceevnen.

DORS finder(s. 194) at en høj CO2 afgift leder til øget grænsehandel, men det afhænger jo af hvad forskellen på brændstofprisen er i Danmark og Tyskland. I dag er der fx rum for at øge CO2 afgiften i Danmark uden at det vil føre til øget grænsehandel. DORS tilføjer, at en sådan grænsehandel vil betyde, at det er lettere for Danmark at overholde CO2 målsætningen, fordi det brændstof, som danskere køber i Tyskland vil tælle med i Tysklands CO2-regnskab – hvilket dog er et meget snæversynet argument, da CO2 som bekendt ikke kender grænser.

Der argumenteres (s. 204) for at den høje danske registreringsafgift betyder at der formodentlig er flere ældre biler på vejene, men det fremgår på side 145, at Danmark har den yngste bilpark af de nordiske lande - så lavere registreringsafgifter i Sverige og Finland betyder åbenbart ikke at bilparkens alder er lavere i disse lande.

Vi er enige i forslaget om at indføre kørselsafgifter, men det vil være skadeligt for miljøet at fjerne registreringsafgiften, som det foreslås. Og hvis man som det foreslås alene lader brændstofafgifterne om at regulere CO2, vil vi få stærkt stigende CO2-udledning fra biler. DORS foreslår hermed at lade kørselsafgiften afspejle alle eksternaliteter *undtaget* CO2. Men adskillige analyser viser, at registreringsafgiften påvirker bilvalget meget kraftigt. Køberne reagerer på bilens pris og vil i mindre grad lave en livstidskalkule over omkostninger ved bilen. Det vil derfor føre til en langt mindre miljøvenlig bilpark og til et betydeligt mindre provenu, som så skal dækkes via andre skatter.

DORS erkender, at en afskaffelse af registreringsafgiften og den foreslåede samlede reduktion af bilrelaterede afgifter vil føre til ca. 20% forøgelse af bilkørslen – men er åbenbart villig til at anbefale en sådan forøgelse af forurening, trængsel og forringelse af bymiljøet. For at afbøde den øgede trængsel i byerne foreslås at øge parkeringsafgiften. Det er isoleret set fornuftigt, særlig for beboere, som langt fra betaler for værdien af det areal som en parkeringsplads udgør. Men det løser kun en lille del af problemerne ved øget bilisme.

3. Affald

Kapitlet bygger på en antagelse om, at markedet kan løse affaldsproblemerne. F.eks. ifm. regeringens kommende ressourcestrategi advarer DORS imod at indføre faste mål og ordninger, som blokerer for prissignalet. Dog medgives, at der skal arbejdes på at sikre de rette institutionelle rammer, som muliggør genanvendelse, eksempelvis gennem nemt tilgængelige ordninger for sortering af husholdningernes affald.

DORS sætter spørgsmålstegn ved om affaldshierarkiet, hvor genanvendelse altid går forud for afbrænding, er samfundsøkonomisk fornuftigt, da valget af affaldshåndtering både bør afspejle miljøeffekterne og de direkte håndteringsomkostninger. Men man kan ikke bruge cost-benefit analyse til sammenligning her, i hvert fald ikke når der ikke sker værdisætning af eventuelle ressourcetab. DORS peger også på licencyklusanalyser. Men hvis sådanne skal anvendes til at begrunde afvigelser fra affaldshierarkiet, skal de inddrage hele ressourcekæden fra udvinding til genanvendelse, herunder også knaphedsfaktorer, og ikke – som DORS lægger op til – alene inddrage miljøeffekterne ved affaldshåndteringen.

DORS koncentrerer sig om miljøomkostningerne og ser bort fra ressource-aspektet – og afviser at tage politiske initiativer til sikring af ressourcerne. Men det forekommer selvmodsigende. DORS argumenterer for (s. 312), at markedet kan løse knapheden på givne ressourcer, forudsat at der er et velfungerede marked med velfungerende prissignaler, og rådet giver så selv tre væsentlige grunde til, at dette ('eventuelt') ikke er tilfældet, nemlig 1) manglende internalisering af eksternaliteter, 2) subsidiering af råstofudvinding og 3) usikkerhed om ejendomsrettighederne (som fører til hurtigere udtømming end hvad der er samfundsøkonomisk optimalt).

Alle tre forudsætninger mangler for snart sagt alle typer ressourcer. Alligevel konkluderes det, at der "ikke er økonomiske argumenter for at foretage en særlig indsats for at øge genanvendelsen, hverken generelt eller for de udpegede kritiske råstoffer", idet prissignalerne i sig selv bør føre til genanvendelse i det omfang, som er økonomisk attraktivt. Men netop disse manglende, velfungerende prissignaler bør føre til politiske initiativer til sikring af øget genanvendelse, herunder indførelse af ressourceafgifter.

DORS antager, at genanvendeligt erhvervsaffald vil blive genanvendt på det økonomisk optimale niveau alene ved markedskræfternes hjælp. Herved overses, at markedskræfterne medfører, at de genanvendelige materialer føres til behandlingsformer, der giver den største gevinst nu og her, og at f.eks. elektronik fortsat kun søges nyttiggjort f.s.v.a. kobberindholdet, som giver en umiddelbar

gevinst, også selv om der måtte være indhold af sjældne jordarter. Disse efterlades i svært tilgængelige former i slagterne fra kobber-genvindingen.

DORS overser i sin gennemgang fuldstændig energifgifterne (affaldsvarmeafgiften, tillægsafgiften og forsyningssikkerhedsafgiften), som udgør langt den største andel af afgifterne på affaldsforbrænding. Disse afgifter medvirker til at gøre genanvendelse mere attraktivt ift. forbrænding, idet affaldsvarmeafgiften kan gøre det mere attraktivt for fjernvarmeaftagere at søge andre energikilder - og tillægsafgiften og 60 % af CO₂-afgiften pålægges affaldskunderne direkte.

Det gør rapportens diskussion af styring af affaldsstrømmene via afgiftsregulering amputeret og meget lidt brugbar. Tillægsafgiften og dele af CO₂-afgiften er sammen med affaldsvarmeafgiften den væsentligste årsag til, at ikke alle materiale-ressourcer tabes ved termisk nyttiggørelse, men at nogle faktisk materialegenanvendes i stedet. Det er en uholdbar situation, eftersom stigende energipriser generelt igen vil kunne gøre det attraktivt at brænde mere affald – uanset energifgifterne – og en sikring af materialeressourcerne vil på sigt alene kunne opnås ved indførelse af egentlige ressourceafgifter på jomfruelige ressourcer, som vil skabe incitament til at undlade forbrænding.

Forbrændingssektoren indlemmes nu under kvotesystemet. Her nævner rapporten (s. 273) blot, at den samlede regulering fra 2013”sidestiller affaldsforbrændingen med resten af fjernvarmesektoren, hvilket er en forudsætning for en fremtidig konkurrenceudsættelse af branchen”. Det er vigtigt, at forbrænding fortsat underlægges CO₂-afgift (selvom denne nu sænkes som led i regeringens vækstpakke), der bl.a. giver anlæggene incitament til at undgå sommerkøling. CO₂-kvoter er meget billige, hvorfor alene CO₂-afgifter vil kunne have en reel styringseffekt på affald til forbrænding.

DORS påpeger producentansvarets manglende evne til at sikre genanvendelse af råstoffer, herunder de kritiske. Her er brug for lovregulering, som forpligter de kollektive ordninger til at differentiere priserne ift. om produkterne er lette at adskille og om de indeholder farlige stoffer. DORS foreslår endvidere pantordninger for småt elektronik og for bærbare (mindre) batterier, hvilket vi støtter. Der bør laves en analyse af mulighederne for at genvinde ressourcerne (også sjældne metaller) i hhv. elskrot og batterier. Vi støtter også forslaget om at opdatere og pristalsregulere emballageafgifterne.

Rapporten hylder prissignalerne og tager generelt afstand fra andre politisk besluttede virkemidler. Men da der ikke findes sande prissignaler på ressourceområdet, er der netop behov for politiske initiativer til sikring af materialeressourcerne – herunder ressourceafgifter og krav om øget materiale-genanvendelse. Ved at tage afstand fra politiske initiativer kommer DORS til at understøtte en fortsat lineær økonomi-tilgang – med udvinding, forarbejdning, forbrug og bortskaffelse, hvor der tværtimod er brug for en cirkulær økonomi, hvor bevarelse af ressourcerne er centralt.

Forbrugerrådet, repræsenteret ved Christian Ege, sekretariatsleder, Det Økologiske Råd