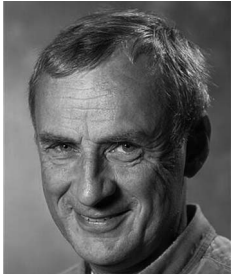


Styringsmidler i miljøpolitikken – nye problemstillinger

Gæsteredaktion: **Anders Larsen, Jørgen Birk Mortensen og Lise Skovsgaard**



■ **Anders Larsen**

De Økonomiske Råds Sekretariat og ved Institut for Samfund og Globalisering, RUC



■ **Jørgen Birk Mortensen**

Økonomisk Institut, Københavns Universitet



■ **Lise Skovsgaard**

De Økonomiske Råds Sekretariat

Det er en gængs forestilling, at økonomer altid anbefaler brug af økonomiske styringsmidler i miljø- og energipolitikken ud fra en stærk tro på, at disse altid kan løse problemerne. Dette på trods af de mange kompleksiteter, som ofte præger miljø- og energiområdet.

Økonomer har modeller for producent- og forbrugeradfærd, som kan sige noget om hvordan ændringer i vilkår og handlemuligheder for markedets aktører ændrer disses adfærd. Dette muliggør en sammenligning af hvorledes forskellige virkemidler kan bidrage til at løse et bestemt miljøproblem.

Sådanne økonomiske analyser viser, at valg af styringsmidler eller rangordning af disse afhænger af miljøproblemets karakter, information, kriterier for valg af styringsmidler m.v. Der peges således ikke entydigt på en bestemt type af styringsinstrumenter.

I dette nummer af samfundsøkonomen vil vi forsøge at give et nuanceret billede af, hvordan økonomi kan bruges i miljø- og energipolitikken; og hvordan økonomer, der arbejder på disse områder, tænker.

De to første artikler i samlingen går ind på nogle af de overordnede problemstillinger omkring anvendelsen af styringsmidler i miljøpolitikken. Spørgsmål, der rejses, er om de gængse konklusioner m.h.t. at såkaldte økonomiske styringsmidler (fx afgifter og omsættelige kvoter) nu også er andre styringsmidler overlegne.

I *Anders Larsen og Clifford Russells "Styringsmidler i miljø- og energipolitikken - forurening fra punktkilder, diffus forurening og sammensatte miljøgoder"*, analyseres det om anbefalinger vedr. styringsmidler i forhold til forurening fra punktkilder kan overføres til diffus forurening og sammensatte miljøgoder. Konklusionen er, at der kan være store forskelle m.h.t. hvilke styringsmidler, der er mest attraktive ved regulering af forskellige typer forurening og forskellige miljøgoder. I forhold til diffus forurening og sammensatte miljøgoder, kan det være meget naturligt, at de politiske målsætninger bliver formuleret generelt og at styringsmidler til at realisere de politiske mål i sig selv bliver substansen i politikken. Dette gælder f.eks. såkaldt "best management" praksis inden for fiskeri, skovbrug og landbrug. For landbrug er der udviklet standarder for såkaldt bæredygtigt landbrug og bæredygtig arealforvaltning. Med disse standarder forsøges det at "komme rundt om" alle de mange forskellige miljøproblemer og miljøstress, der er en naturlig følge af at drive landbrug.

Jesper S. Schou, Berit Hasler og Lars Gaarn Hansens "Vurdering af styringsmidler i naturpolitikken" kan ses som et case på kompleksiteten i regulering af et sammensat miljøgode. Artiklen har til formål at systematisere overvejelser om omkostningseffektiviteten af forskellige styringsmidler i naturpolitikken. Den grundlæggende afvejning står mellem risikoen for at miste et givet naturgode og omkostningerne ved beskyttelse. For at systematisere diskussionen introduceres en opdeling af naturgoder i typerne unikke, karakteristiske og generelle. Hvis et naturgode er unikt i den forstand, at det ikke kan genetableres og der ikke findes tilsvarende naturgoder andre steder, kan selv en lille risiko for at miste det være uacceptabel. Her kan mere rigide styringsmidler (f.eks. fredning) være velegnet. Omvendt vil et mere fleksibelt styringsmiddel (f.eks. auktioner eller tilskud) være velegnet i relation til mere generelle naturgoder, hvor der findes andre tilsvarende naturgoder, og hvor en hvis risiko for at miste et af disse er acceptabel.

I de følgende artikler går forfatterne i dybden med forskellige eksempler og anvendelsesområder af de ovenfor beskrevne styringsmidler. Hvornår går hvad godt, og hvilke problemstillinger bør der tages hensyn til ved de enkelte eksempler?

I *Lars Gaarn Hansen, Berit Hasler og Line Block Hansens "Reguleres landbrugets kvælstofstab effektivt?"*, tages der udgangspunkt i Vandrammedirektivet og de eksisterende vandmiljøplaner, som indtil nu hovedsageligt er forsøgt realiseret ved detaljerede regelkrav. Udgangspunktet for artiklen er, at opnåelsen af en omkostningseffektiv regulering, som bl.a. Vandrammedirektivet sigter mod, kræver viden om omkostningerne ved

forskellige tiltag. Lige så vigtige er imidlertid de styringsinstrumenter, der anvendes for at implementere disse tabsbegrænsende tiltag. Forfatterne foreslår, at den regulering, der i dag er rettet mod de nationale kvælstofmålsætninger, omlægges fra norm/regelstyring af den enkelte landmand til mere omkostningseffektiv incitamentstyring. Ideen er at designe en regulering, der kan omdanne et diffust miljøproblem, nemlig kvælstoftab fra landbruget til et mere simpelt reguleringsproblem. Det sker ved at designe en pantordning for kvælstof og så fjerne den eksisterende norm – og regelstyring. P.g.a. miljøproblemet kompleksitet vil denne omkostningseffektive regulering skulle suppleres med en differentierbar regelstyring i områder med et særligt beskyttelsesbehov.

I de senere år har økonomer også beskæftiget sig med effekten og effektiviteten af information som styringsmiddel. Det emne analyserer *Laura Mørch Andersen* i artiklen "Information som virkemiddel: Effekt og effektivitet". *Laura Mørch* sætter miljømærker ind i en reguleringsmæssig sammenhæng og diskuterer forbrugernes motiver for at købe miljømærkede varer. Adskillige undersøgelser har allerede vist, at miljømærker påvirker folks forbrug, så de har altså en effekt. Det viser sig imidlertid, at forbrugerne tilsyneladende har udvidet det gamle mantra om en sund sjæl i et sundt legeme til også at handle om et sundt legeme i et sundt miljø. For at optimere effekten af miljømærkerne er det derfor vigtigt, at man både tænker på miljøeffekter og på sundhedseffekter, når man fastsætter kriterierne for miljømærker. Det er vigtigt at fastholde kravene til miljøpåvirkninger, eftersom disse krav får forbrugerne til at forvente en positiv sundhedseffekt. På den anden side er det også vigtigt at forbyde stoffer eller processer, der er relativt ufarlige for naturen, men som kan påvirke mennesker negativt, fx ved at øge risikoen for allergi. Information kan altså godt bidrage til miljøreguleringen, og der er en tydelig effekt af miljømærkerne. En del af denne effekt handler dog ikke direkte om miljøet, men om forbrugerens private sundhed.

Klimapolitikken og bestræbelserne på at finde omkostningseffektive virkemidler til at reducere risikoen for temperaturstigninger er uhyre aktuelle i disse år og i årene, der kommer. En kompleksitet i denne regulering er, at der er tale om kumulerende forurening. *Jørgen Birk Mortensen* og *Lars Haagen Pedersens* "Gode intentioner, men plads til forbedringer i klimapolitikken" diskuterer omkostningseffektive styringsmidler med udgangspunkt i Kyoto-protokollen fra 1997. EU har implementeret et CO₂-kvote system for at leve op til Kyoto forpligtelserne. EU-kvotestystemet dækker imidlertid kun omkring 50% af udledningerne indenfor EU. For de resterende udledninger er der fastsat nationale reduktionsmål, som de enkelte stater selv regulerer. Manglende handels- og udvekslingsmuligheder mellem den kvote- og den ikke-kvoteregulerede del medfører et betydeligt tab. Der eksisterer således en række muligheder for forbedringer både nationalt og internationalt. Arbejdet med at få indført sådanne forbedringer i en ny aftale er vigtigt for det haster med at få reduceret udledningen af drivhusgasser.

Nye markeder diskuteres mhp. at nå målene i klima- og energipolitikken. Det mest kendte marked er EU's kvotemarkedet for CO₂ udledning, jf. ovenfor. Men der overvejes også andre markeder. Den Europæiske Kommission har også stillet forslag om et marked for vedvarende energi (VE) - måske med forventningen om, at ethvert marked automatisk fører til omkostningseffektivitet. Det spørgsmål diskuterer *Eirik S. Amundsen* og *Jørgen Birk Mortensens* i artiklen "Markeder i klimapolitikken". I artiklen ses på markederne for grønne (vedvarende energi) og hvide certifikater (energibesparelser), som skal fremme hhv. vedvarende energi og energibesparelser. Det beskrives hvorledes disse typer af markeder fungerer og i hvilket omfang de kan bidrage til at opfylde målsætningerne. Målsætningerne om CO₂-reduktion, udbygning med vedvarende energi og energibesparelser/energi-effektivisering er oplagt sammenkædede. Samspelet mellem disse nye typer af markeder er ganske kompliceret og nogle overraskende resultater fremkommer. Det er ikke påvist, at systemerne er mere fordelagtige end traditionelle økonomiske styringsmidler såsom afgifter, subsidier, licitationer og feed-in-tariffer.

Vi afslutter temanummeret med et meget centralt emne i klimapolitikken nemlig spørgsmålet om hvordan, man kan og skal påvirke den teknologiske udvikling. I *Lise-Lotte Pade* og *Mads Greckers* "Klimapolitik og teknologisk udvikling" tages der udgangspunkt i den almindelige antagelse om, at en aktiv klimapolitik fører til øget forskning og udvikling indenfor klimavenlige energiteknologier med en billigere klimavenlig energi til følge. Derefter undersøges det, hvordan denne sammenhæng påvirker det optimale design af den førte klimapolitik, og om hvorvidt der skal føres en lempeligere eller streng klimapolitik fra starten. Der redegøres for under hvilke omstændigheder klimaskruen skal strammes nu, og under hvilke omstændigheder, det rent faktisk bedre kan betale sig at vente.

Forfatterne når frem til at miljøbeskatningen skal være højere (dvs. stram miljøpolitik), hvis forskning i dag medfører billigere forskning i fremtiden og en stram klimapolitik medfører øget forskning og udvikling indenfor klimavenlige energiteknologier. Dette resultat forstærkes hvis der er imperfekte patenter på klimavenlige energiteknologier – og forstærkes med risikoen er for at patenterne kopieres. Forfatterne mener, at dårlig patentbeskyttelse indenfor klimavenlige energiteknologier kan være noget af forklaringen på den svigtende forskning og udvikling indenfor dette felt.

I redaktionen har vi haft stor fornøjelse af at grave lidt dybere, m.h.t. styringsmidler i forhold til sammensatte miljøgoder og diffus forurening. Vi har set, at mærkningsordninger kan være vigtige og relevante. Og endelig er vi glade for at have ydet et bidrag til diskussionerne om styringsmidler i klimapolitikken, herunder spørgsmålet om den teknologiske udvikling.

God fornøjelse