

RESUME

Årets rapport til Det Miljøøkonomiske Råd indledes med et tilbageblik på de sidste 10 års miljøpolitik. Derefter følger et kapitel, hvor den nødvendige omkostningseffektive indsats til at standse tilbagegangen i biodiversitet i Danmark analyseres. Sidst præsenteres en opgørelse af udviklingen i Danmarks nationalformue, hvor forbruget af naturressourcer inddrages, således at der fås et mål for den ægte opsparing.

Dansk miljøpolitik 2000-2010

Kapitlets formål: Et overblik

International regulering spiller en stigende rolle for dansk miljøpolitik, og i perioden 2000-10 er det især EU's sjette miljøhandlingsprogram, der har sat dagsordenen for den danske indsats på miljøområdet. Selvom rammerne for mange mål er fastsat i internationalt regi, er beslutningen om valg af virkemidler til opfyldelse af målene oftest et nationalt anliggende. I kapitlet beskrives de gældende mål, planer og strategier på miljøområdet i Danmark igennem det seneste årti, og udviklingen i målopfyldelsen bedømmes. Endvidere diskuteres principper for fastsættelsen af gode mål, som eksemplificeres ud fra eksisterende mål i dansk miljøpolitik. Endelig forholder kapitlet sig til de kommende års miljøpolitik i lyset af regeringsskiftet i september 2011.

Miljømål og målopfyldelse

Udviklingen har været positiv, men ikke alle mål er nået

Der har på flere miljøområder været en positiv udvikling i perioden 2000-10. Der er eksempelvis sket reduktioner i luftforureningen, hvor mange mål med tidsfrist i 2010 er overholdt. Der er dog fortsat problemer med at nå målene for især kvælstofoxider (NO_x) og tjærestoffer (PAH). For drivhusgasudledningen har målet i det seneste årti været defineret i Kyoto-protokollen. Målet for 2008-12 vil ikke blive nået gennem indenlandske reduktioner, men som følge af muligheden for at købe kreditter i udlandet.

Resumeeet er færdigredigeret den 6. februar 2012.

Natur og vandmiljø er fortsat under pres

For natur og vandmiljø har målopfyldelsen været mere mangelfuld. Målet om at standse tilbagegangen i biodiversitet senest i 2010 blev ikke nået, og målet er blevet udskudt til 2020. Målene i Vandmiljøplan III er heller ikke nået, og der er fortsat et godt stykke vej til vandrammedirektivets mål om god økologisk og kemisk tilstand, som skal nås i 2015. Endvidere er der fortsat problemer med overfiskeri af visse bestande i såvel danske som andre EU-farvande. For pesticidanvendelsen i landbruget er målet for behandlingshyppighed langt fra nået, og indvindingen af grundvand til drikkevand er ikke bæredygtig i visse regioner. Målopfyldelsen for kemikalier, affald og støj er vanskelig at vurdere.

Danmark klarer sig godt, men er ikke foregangsland

I det internationale indeks for miljøindsats, Environmental Performance Index, ligger Danmarks miljøindsats inden for de bedste 20 pct. blandt godt 160 lande. I forhold til sammenlignelige lande inden for EU er Danmark dog ikke et foregangsland på miljøområdet i følge dette indeks.

Principper for gode mål

Økonomiske principper for miljøregulering

Miljøpolitikken tager udgangspunkt i fastsættelsen af overordnede mål, der beskriver den ønskede tilstand for miljø og natur. De overordnede mål udmøntes herefter i konkrete styringsmål. Der kan opstilles en række økonomiske principper for, hvordan styringsmål på miljøområdet bør fastlægges på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde under hensyntagen til både tilgængelig information om miljøet og potentielle gevinster og omkostninger ved indsatsen. Det er således væsentligt, at målene:

- er målrettede den markedsfejl, som skal korrigeres
- er rimelige i forhold til miljøskaden og omkostninger ved at reducere påvirkningen
- tager højde for samspil med andre mål og miljøpåvirkninger
- håndterer usikkerhed på en hensigtsmæssig måde
- er konkrete, målbare og har en klar tidshorison
- modsvarer miljøproblemets geografiske udstrækning
- giver størst mulig fleksibilitet i valget af virkemidler

Ikke alle mål opfylder principperne

Ikke alle nuværende miljømål lever op til disse principper. Der er derfor grund til at genoverveje nogle af de nationale mål, herunder eksempelvis målene om fordobling af skovarealet, øget økologisk landbrugsareal, reduktion af bruttoenergiforbruget samt behandlingshyppigheden for pesticider. Heller ikke målsætningen fra det nylige udspil "Vores Energi" om en isoleret dansk udbygning med vedvarende energi (VE) i energisektoren lever op til de nævnte kriterier for gode mål. Flere af de gældende danske mål kan således blive mere målrettede, og en øget brug af samfundsøkonomiske analyser vil forbedre beslutningsgrundlaget, når målene skal sættes og opnås billigt muligt. På det internationale plan er EU's kvotesystem meget velegnet til at håndtere målet om at reducere CO₂-udledningen. Opdelingen i en kvote- og en ikke-kvote sektor er imidlertid en udfordring, der gør den samlede regulering mindre omkostnings-effektiv.

Forsigtighedsprincip bør anvendes ved risiko for uigenkaldelige skader

Er der usikkerhed om, hvad der skal til for at opnå en given miljøtilstand, kan det være meningsfuldt at igangsætte indsatsen alligevel og løbende revurdere virkningerne, efterhånden som der indsamles mere viden. Hvis der endvidere er risiko for, at miljøtilstanden vil forværres uigenkaldeligt, eller at genopretning på et senere tidspunkt vil være mere omkostningsfyldt end ved at gøre indsatsen tidligt, er der god grund til at anvende et forsigtighedsprincip. Forsigtighedsprincippet anvendes også generelt i dansk miljøpolitik, men i forbindelse med vandplanerne til opfyldelse af vandrammedirektivet er princippet vendt på hovedet. Her har usikkerhed om indsatsbehovet ført til, at reduktionskravene til kvælstofudledning er reduceret. Det er ikke hensigtsmæssigt, da der er tegn på, at det kan være vanskeligt og tage lang tid at genoprette vandmiljøets kvalitet.

Troværdige mål vigtige for teknologiudvikling

Af hensyn til troværdigheden af de fastsatte mål er det vigtigt, at delmålene opererer med faste tidsfrister, og at der angives konkrete virkemidler til at nå målene. Fraværet af tidsfrister og konkrete virkemidler giver usikkerhed om, hvorvidt den politiske vilje til at sikre målopfyldelse er til stede og svækker tilskyndelsen hos virksomhederne til at udvikle og anvende relevant miljøteknologi.

De kommende års miljøpolitik

Regeringsskifte og nye tiltag på miljøområdet

I efteråret 2011 var der regeringsskifte, og S-R-SF-regeringen har fremlagt et regeringsgrundlag med fokus på grøn omstilling af økonomien. I forlængelse heraf fremlagde regeringen et udspil, der skal danne grundlag for en ny energiaftale for perioden 2012-20. Endelig har EU-Kommissionen fremlagt et forslag om en reform af EU's landbrugspolitik, som skal forhandles på plads i løbet af 2012.

Grønne afgifter som virkemiddel i miljøpolitikken ...

... bør ikke anvendes til provenu

I Danmark anvendes mange økonomiske virkemidler i miljøpolitikken både i form af skatter og subsidier. Miljøskatterne og de grønne afgifter afspejler dog typisk ikke alene den negative afledte effekt på miljøet. Flere af dem er sandsynligvis også begrundet i ønsket om at skaffe provenu. Høje afgifter har – uanset formål – en negativ påvirkning af arbejdsuddannelsen. Dette skyldes, at højere afgifter reducerer købekraften ved en given lønindkomst på samme måde, som højere skat på arbejdsindkomst reducerer gevinsten ved at gå på arbejde. Som udgangspunkt bør provenubegrundede skatter pålægges den bredest mulige skattebase, mens skatter rettet mod markedsfejl, der medfører forurening, så vidt muligt bør afspejle den samfundsøkonomiske omkostning ved forureningen. Når en skat skal korrigere en markedsfejl, bør den endvidere pålægges alle forurenere på tværs af sektorer.

Svært at gætte morgendagens vindere

Det er vanskeligt på forhånd at pege på, hvilke teknologier som vil føre til vækst og øget konkurrenceevne i fremtiden. Det synes ikke begrundet, at offentlige myndigheder skulle være bedst egnede til udvælge de teknologier, som har størst potentiale. Dette skyldes, at de virksomheder, som anvender teknologien eller lever af at udvikle den, må forventes at have mest viden om potentialet for de enkelte teknologier. De må dermed bedst kunne vurdere, hvilke teknologier der bør satses på.

Dårlig idé med ekstraordinære forskningsmidler til energiforskning

De seneste år har der været en tendens til øremærkning af forskningsmidlerne, som særligt tilgodeser energiforskning og markedsmodning af energiteknologier. Denne tendens fortsætter i regeringsgrundlaget fra oktober 2011 og i rege-

ringens energiudspil "Vores Energi". Analyser peger imidlertid på, at energiforskning ikke har et højere samfundsøkonomisk afkast end anden forskning, snarere tværtimod. Der er ingen miljøpolitisk grund til, at miljøteknologiske løsninger skal være udviklet i Danmark, ligesom det ikke er givet, at Danmark på sigt vil have komparative fordele i at producere grønne teknologier. Selvom det skulle være tilfældet, begrundes det ikke særskilt forsknings- og erhvervsstøtte på området, da private aktører selv må formodes at kunne se fordelene, hvis de er der. Støtte til grundforskning er en bedre samfundsøkonomisk investering end øremærkede midler til forskning inden for specifikke områder eller til kommerialisering af udvalgte teknologier.

**Dansk energipolitik
harmonerer ikke
med EU's
kvotesystem**

Regeringen har betydeligt fokus på klimaproblemet i både regeringsgrundlaget og i energiudspillet. Øget støtte til VE i kvotesektoren i Danmark vil ikke føre til lavere CO₂-udledning globalt set. Antallet af kvoter er givet i EU, og uudnyttede danske kvoter vil blive brugt i andre EU-lande. Samtidig vil den planlagte brug af PSO-afgiften til finansiering af udbygningen af vedvarende energikilder i Danmark gøre el mindre konkurrencedygtigt over for olie og naturgas i kraft af de højere elpriser. Dette gør det mindre attraktivt at flytte det individuelle fossile energiforbrug over til el og dermed ind under kvotesektoren, hvor udledningen reguleres mest omkostningseffektivt. Prisforholdet mellem el og andre energiformer påvirkes dog også af introduktionen af en PSO-afgift på gas samt af den nye forsyningssikkerhedsafgift. Samlet set er der lagt op til en forhøjelse af en lang række energirelaterede afgifter, som skal finansiere en omkostningsfuld ekstrasatsning på VE i energisektoren. En satsning, der som nævnt, ikke vil bidrage til at reducere den samlede europæiske CO₂-udledning.

**Klimaproblemet
håndteres bedst i
international regi**

Dansk enegang på klimaområdet vil imidlertid ikke bidrage til at afhjælpe problemet med global opvarmning, men kan have betydelige omkostninger. EU's kvotesystem er det bedste eksisterende bud på en omkostningseffektiv mekanisme til regulering af klimaområdet. Danmark bør derfor arbejde for at styrke kvotesystemet ved stramme reduktionsmål for CO₂-udledningen – også efter 2020 – gennem et lavere kvoteloft. I takt med at antallet af kvoter reduceres,

og prisen herpå stiger, vil der helt af sig selv ske en reduktion af energiforbruget, og VE-andelen vil stige. Det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt at arbejde for, at EU derudover styrker indsatsen inden for energibesparelser og udbygning af VE.

Miljøpolitik bør være for miljøets skyld

Miljøpolitik bør ikke føres for at skabe fremtidige konkurrencefordele eller fremme den økonomiske vækst. Offentlig støtte til specifikke erhverv indebærer en omfordeling af ressourcerne i økonomien til gavn for de støttede erhverv. Det er langt fra givet, at disse erhverv er de mest konkurrencedygtige, når der ses bort fra støtten. En samfundsøkonomisk hensigtsmæssig miljøpolitik bør føres med det formål at reducere miljøbelastningen på den mest omkostningseffektive måde – ofte med klare markedsbaserede incitamentter – og tage højde for usikkerheder og irreversibiliteter forbundet med miljøproblemerne. De incitamentter, som gives gennem miljøpolitikken, skal tænkes ind i helheden, så styringsmål ikke bliver virkningsløse eller i værste fald modarbejder hinanden. Herved sikres det størst mulige udbud af de goder, som miljø og natur bidrager med til samfundet, til den lavest mulige omkostning.

Biodiversitet

Indsatser og omkostning ved at nå mål for biodiversitet

Danmark har tilsluttet sig målsætningen fra Nagoyatopmødet i 2010 om at standse tilbagegangen i biodiversiteten inden 2020. I kapitlet vurderes den samfundsøkonomiske omkostning ved at standse tilbagegangen i biodiversiteten i Danmark. Endvidere vurderes, hvilke indsatser der er nødvendige for at opnå målet.

Forskellige mål for biodiversiteten

Biodiversitet er dannet af ordene “bio”, som betyder liv, og “diversitet”, som betyder forskellighed. Biodiversitet opgøres typisk ved forskellighed i arter, gener og økosystemer. Selvom den genetiske variation og forskelligheden af økosystemer er vigtige komponenter af biodiversiteten, er antallet af arter det mest brugte mål for biodiversitet. Der fokuseres derfor på biodiversitet målt ved antallet af arter. Der er dog generelt en nær sammenhæng mellem diversitet i arter, gener og økosystemer.

Biodiversitet har stor værdi for mennesket

Biodiversitet har stor værdi for mennesket på grund af sammenhængen mellem biodiversitet og de ydelser, økosystemer bidrager med. Således bidrager økosystemer til naturens stabiliserende funktioner ved omsætning af forurenende stoffer, CO₂-lagring og vådområders vandtilbageholdelse. Økosystemer med høj biodiversitet anses for mere stabile end økosystemer med lav biodiversitet. Et højt niveau af biodiversitet kan således opfattes som en "forsikring", som sikrer værdier fra økosystemer mod fremtidige trusler. Hvis man er tæt på en tærskelværdi, hvor der sker væsentlige forringelser af økosystemerne, kan der være alvorlige tab i økosystemydelse selv ved mindre forringelser af biodiversiteten. De præcise konsekvenser er usikre, men kan potentielt være meget alvorlige selv ved mindre forringelser af biodiversiteten. Biodiversitet har desuden en rolle som naturens "bibliotek", dvs. som ressource for viden og læring. Endelig har beskyttelse af arter en værdi for mange mennesker enten af etiske årsager, eller fordi en mangfoldig natur bidrager positivt til rekreative oplevelser.

Biodiversiteten er i tilbagegang

Både globalt og i Danmark er biodiversiteten i tilbagegang. Det vurderes, at ca. en femtedel af alle de ca. 32.000 forskellige danske arter er truet. De væsentligste trusler er tab og forringelser af levesteder, som især kan føres tilbage til skovdrift og landbrugsdrift.

Analyse af indsatser

I kapitlet præsenteres en analyse, som forsøger at opgøre omfanget af de indsatser, der er nødvendige for at mindske tilbagegangen i biodiversiteten. Analysen er udført i samarbejde med forskere ved Center for Makroøkologi, Evolution og Klima, Københavns Universitet.

Grundlag for analysen

Analysen er baseret på detaljerede oplysninger om den geografiske udbredelse af ca. 900 landlevende arter, hvoraf knap 200 er truede. Formålet med analysen er at identificere et netværk af områder, hvor tilstrækkeligt gode levevilkår vil kunne sikre, at alle arter beskyttes. Udgangspunktet for analysen er omkostningseffektivitet, dvs. hvordan målsætningen om at beskytte de inkluderede arter kan realiseres billigst muligt. Analysen belyser også, hvordan indsatsen skal fordeles i forhold til naturtyperne skov, åben natur (f.eks. eng, hede og mose) og agerland.

Underkantskøn for indsats

Da det ikke er alle arter, som indgår i beregningerne, er der tale om et underkantskøn for omfanget af den nødvendige indsats for at beskytte alle arters levesteder. De fundne indsatser vil dog ikke kun sikre levesteder for de arter, der indgår i analysen. Der findes mange andre arter i de pågældende områder, og indsatserne vil derfor i realiteten beskytte et langt større antal arter end de ca. 900, der indgår i analysen.

0,8 mia. kr. pr. år

Analysen udpeger et netværk af naturområder og finder, at den samfundsøkonomiske omkostning ved at beskytte levestederne for de betragtede arter vil være omkring 0,8 mia. kr. pr. år. Nogle af indsatserne for at beskytte levestederne sker i et vist omfang allerede i dag, hvilket trækker i retning af, at de ekstra omkostninger ved at gennemføre den beskrevne indsats kan være mindre end det her angivne. Det skønnes dog, at dette bliver overskygget af, at analysen ikke omfatter alle arter. Det vurderes derfor, at de 0,8 mia. kr. pr. år er et underkantskøn for at beskytte alle arter. Overordnede resultater fra analysen er gengivet i tabel A.

Tabel A Omkostninger og indsatser ved at beskytte danske arter

	Samfunds- økonomisk omkostning	Areal	Andel af pågældende naturtype i Danmark
	--- Mio. kr. pr. år ---	1.000 ha	----- Pct. -----
Indsatser i eksisterende naturområder			
Urørt løvskov	104	39	21
Rydning af nåleskov	12	8	2
Pleje af eksisterende åben natur	174	79	20
I alt, eksisterende naturområder	290	126	
Indsatser i øvrigt			
Ny åben natur med pleje (ophør af landbrugsdrift)	326	44	1 ^{a)}
Kvælstof-bufferzone omkring åben natur	228	202	7 ^{a)}
I alt, øvrige indsatser	554	246	
I alt	844	372	

a) Dette er andelen af agerland.

Anm.: Analysen er baseret på oplysninger om ca. 900 landlevende arter, men i praksis vil et langt større antal arter blive beskyttet. Der vil endvidere være behov for indsatser, som beskytter arter i f.eks. vandløb, søer og havneområder. Dette indgår ikke i den opgjorte samfundsøkonomiske omkostning.

126.000 ha

Analysen peger på, at der skal foretages indsatser for at sikre de betragtede arters levevilkår på i alt 126.000 ha eksisterende skov og åben natur.

Skov: Omlægning til urørt skov

Beskyttelsen af levesteder i skov vurderes i analysen at skulle ske ved at omlægge dele af løvskovarealet til såkaldt urørt skov, hvor der ikke sker nogen skovdrift. Endvidere skal der etableres åbne rydninger ved at fjerne dele af nåleskoven. I alt skal levevilkårene ifølge analysen forbedres i 47.000 ha skov, svarende til ca. 9 pct. af det samlede skovareal.

Åben natur: Pleje, inddragelse af landbrugsjord og kvælstofbufferzone

Der er også behov for tiltag, der forbedrer levevilkårene i den åbne natur. Analysen tyder således på, at der er behov for pleje af ca. 79.000 ha eksisterende åben natur, svarende til ca. 20 pct. af de nuværende åbne naturarealer. Herudover indebærer analysen, at der skal ske en udvidelse af en række af de åbne naturarealer på bekostning af landbrugsjord samt gennemføres en reduktion af belastningen med næringsstoffer. Denne reduktion sker gennem indførelse af kvælstofbufferzoner på 250 meter omkring de pågældende åbne naturarealer. I kvælstofbufferzonerne må der ikke være anlæg til husdyrproduktion, men der kan fortsat være almindelig landbrugsproduktion inklusive f.eks. græsning. Selvom disse indsatser foregår i agerlandet, så er målet at forbedre levevilkårene i udvalgte åbne naturarealer. Udvidelsen af de åbne naturarealer vurderes at svare til ca. 44.000 ha eller godt 1 pct. af landbrugsjorden, mens kvælstofbufferzonerne vurderes at omfatte ca. 200.000 ha, svarende til ca. 7 pct. af landbrugsarealet.

Ikke nødvendigt med indsats for arter i agerland

Det fremgår af analysen, at det ikke er nødvendigt at rette betydelige indsatser mod at beskytte levestederne i agerlandet, som f.eks. hegn, skel og vandhuller. Det skyldes, at arter, som lever i agerlandet, også findes i skov og åben natur. Det kan således bedre betale sig at beskytte de arter, som findes i agerlandet, ved at sikre gode levevilkår i skov og åben natur. Der kan dog alligevel være grund til at sikre levestederne i agerlandet, fordi disse kan have en rolle som biologiske "trædesten" mellem de egentlige naturområder, så arterne kan vandre mellem disse. Hertil kommer motiver, som ikke er relateret til biodiversitet, f.eks. hensyn til landskabets udseende.

Stor effekt ved skovindsats i forhold til omkostning

Den samfundsøkonomiske omkostning ved indsatserne i skov er betydeligt mindre end omkostningerne ved indsatser i åben natur. Omkostningen ved indsatsen i skov udgør således kun knap 15 pct. af de samlede omkostninger på 0,8 mia. kr. pr. år, selvom indsatsen i skov isoleret set omfatter beskyttelse af mere end halvdelen af arterne. Det er derfor meget vigtigt at inddrage skovarealer i en samlet plan for at beskytte arterne i Danmark.

Gevinsten ved beskyttelse af biodiversiteten

For at relatere omkostningerne ved at standse tilbagegangen i biodiversiteten til gevinsterne er der foretaget en gennemgang af et stort antal inden- og udenlandske undersøgelser, der forsøger at opgøre gevinsterne ved biodiversitet.

Ikke muligt at værdisætte alle gevinster

Et højt niveau af biodiversitet er med til at sikre en række livsvigtige værdier fra økosystemerne. Det er dog vanskeligt at give et præcist bud på værdien af mindre ændringer i biodiversiteten. Det skyldes blandt andet metodemæssige udfordringer i forbindelse med at opgøre nogle af værdierne ved biodiversitet, men også begrænset viden om de relevante naturvidenskabelige sammenhænge. Det er især vanskeligt at værdisætte de påvirkninger, som ændringer i biodiversiteten kan have på økosystemers funktioner og stabilitet.

Eksistensværdier vigtigere end brugsværdi

Gennemgangen af inden- og udenlandske undersøgelser tyder på, at de såkaldte eksistensværdier ved beskyttelse af biodiversiteten kan være større end de direkte brugsværdier. Eksistensværdierne er udtryk for den glæde, mennesker har ved den blotte eksistens af stor artsrigdom. Brugsværdierne af biodiversitet omfatter bl.a. værdien af bestøvning og værdien af diversitet som input i frembringelse af ny medicin.

Gevinst i forhold til omkostning

Som følge af den store usikkerhed om værdien af biodiversitet er det vanskeligt at sammenligne gevinsten ved at beskytte biodiversiteten med de omkostninger, der er ved at gennemføre de tiltag, som følger af den beskrevne analyse. Det vurderes dog, at værdien af at beskytte et større antal arter er af nogenlunde samme størrelsesorden som de omkostninger, der fremkommer i analysen. Isoleret set giver sammenligningen af værdien af gevinsten over for de samfundsøkonomiske omkostninger derfor ikke noget entydigt svar på, om indsatsen er fordelagtig ud fra en samfundsøkonomisk betragtning.

Ikke-værdisatte gevinster kan være høje

De ikke-værdisatte gevinster vil dog trække i retning af, at der samlet set vil være en gevinst ved indsatser, som afværger en yderligere tilbagegang i biodiversiteten. Især kan gevinsten ved at standse en tilbagegang i biodiversiteten

potentielt være meget høj, hvis man er tæt på en tærskelværdi, hvor der sker væsentlige forringelser af økosystemerne selv ved mindre ændringer i biodiversiteten.

Forsigtighedsprincip kan anvendes

Der er betydelig usikkerhed om den fremtidige værdi af biodiversitet, ligesom tab af biodiversitet har karakter af at være irreversibel. Kombinationen af usikkerhed og irreversibilitet tilsiger brug af et forsigtighedsprincip. Dette trækker yderligere i retning af, at det er fordelagtigt snarligt at gennemføre tiltag, som standser tilbagegangen i biodiversiteten.

Behov for ændringer i den fremtidige indsats

Nuværende indsats fokuserer på åbne naturområder

De foretagne analyser viser, at der er behov for at ændre fokus i den planlagte biodiversitetsindsats, hvis målsætningen om at beskytte biodiversiteten i Danmark skal ske på en omkostningseffektiv måde. Den hidtidige og planlagte indsats har overvejende været rettet mod åben natur og agerland. Analysen viser imidlertid, at det også er vigtigt at gennemføre indsatser i skovområder, da indsatser i skov kan sikre mange arter og tilmed er relativt billige. Dele af den danske indsats har haft fokus på at beskytte enkelte arter. Dette er dog ikke hensigtsmæssigt, da forfølgelse af delmålsætninger let kan gøre det dyrere at beskytte alle arter.

Ikke nok med indsats i Natura 2000

Der lægges i biodiversitetspolitikken op til, at indsatsen fremover i endnu højere grad skal fokusere på Natura 2000-områder, som overvejende er åbne naturområder. Kun en femtedel af de skovområder, som ifølge analysen er væsentlige for at beskytte alle arter, er en del af Natura 2000-områderne. Det tilsvarende tal for udpegede åbne naturområder er tre femtedele.

Ikke nok fokus på skov

De planlagte indsatser i Natura 2000-områderne er således ikke tilstrækkelige til at opfylde målsætningen om at beskytte alle arter. Især vil der mangle indsatser i en stor del af de skovområder, som er centrale for bevarelse af biodiversiteten.

Ny natur og biodiversitet

En del af den danske naturindsats er rettet mod at skabe helt nye naturområder både gennem skovrejsning og nye våd-

områder. I forhold til en målsætning om at beskytte biodiversiteten på land bidrager dette på kortere sigt ikke væsentligt. Ud fra en biologisk vurdering er det vigtigere at gøre en indsats for at beskytte arterne i deres nuværende levesteder. Dette udelukker dog ikke, at det ud fra andre hensyn, f.eks. rekreation, kan være hensigtsmæssigt at skabe helt nye naturområder.

Virkemidler

OECD anbefaler auktioner

I nogle lande er man begyndt at bruge fleksible økonomiske virkemidler i naturpolitikken, bl.a. til at fremme biodiversiteten. For eksempel har OECD for nyligt anbefalet brugen af auktioner, hvor lodsejere kan give bud på, hvor meget de skal kompenseres for at foretage et givet biodiversitetsbevarende tiltag på deres jord.

Begrænsede muligheder i Danmark

Et økonomisk instrument som auktioner er primært fordelagtigt, når der kan vælges mellem mange forskellige områder for at opnå en given målsætning. Analysen baseret på udbredelsen af arter i Danmark tyder imidlertid på, at der er forholdsvis lille fleksibilitet i valget af områder. En stor del af områderne skal således beskyttes, fordi disse områder er de eneste levesteder for nogle af arterne. For disse områder er det næppe fordelagtigt at anvende et virkemiddel som auktioner med henblik på at realisere en målsætning om at beskytte biodiversiteten i Danmark. I andre områder og for andre målsætninger i naturpolitikken – f.eks. i forhold til rekreation – er auktioner imidlertid et instrument, der kan indgå i værktøjskassen.

Ensartede subsidier ikke hensigtsmæssige

Det er væsentligt, at indsatsen for bevarelse af biodiversitet er målrettet og har permanent karakter. Generelle og kortvarige subsidier til naturbeskyttende aktiviteter er derfor ikke et særligt hensigtsmæssigt instrument. Et generelt subsidie sikrer ikke, at indsatsen kommer til at foregå i de rette områder. Hvis subsidiet i tilgift er kortvarigt, understøtter det ikke en langsigtet målsætning om at hindre en tilbagegang i biodiversiteten.

Langvarig indsats nødvendig

En langvarig og helst permanent indsats bør prioriteres, da ressourcerne er spildt, hvis naturgevinsterne er midlertidige.

Ophøret af EU's braklægningsordning er et eksempel på en midlertidig ordning, hvor der – godt nok utilsigtet – blev oparbejdet naturværdier, som sidenhen gik tabt. Der er i dag kun få ordninger under f.eks. Landdistriktsprogrammet, som understøtter mere permanente ændringer i arealanvendelsen. Brugen af ordninger med langvarigt sigte bør derfor udvides og rettes mod både skov og åben natur.

Ægte opsparing

Ægte opsparing er et bredere velfærdsmål

Ægte opsparing er et udtryk for den samlede nationale opsparing, der blandt andet tager højde for det slid på naturressourcer og miljø, som den økonomiske aktivitet forårsager. Begrebet belyser dermed et bredere velfærdsbegreb end de relativt snævre opgørelser af national opsparing og nationalformue, som normalt præsenteres i nationaløkonomiske beregninger. Den traditionelle opsparing består af udviklingen i det fysiske kapitalapparat og ændringer i tilgodehavender i udlandet. Det er dog langt fra de eneste kapitalgoder, som påvirker vores fremtidige forbrugsmuligheder og den fremtidige velfærd. Ændringerne i naturen har potentielt meget stor betydning. Det gælder ændringer i mængden af ren luft, brugbart drikkevand, klimatiske forhold, levedygtige økosystemer, rekreative oplevelser osv. Det gælder også forbruget af ikke-fornybare naturressourcer som olie og gas fra Nordsøen og ændringerne i fornybare ressourcer som fiskene i vores farvande og omfanget af vores skove. Forøgelsen af den menneskelige viden i form af færdigheder og teknologiske fremskridt er også vigtige for borgernes velfærd. En anden potentielt vigtig faktor for den fremtidige velfærd er udviklingen i sundhedstilstanden. Udviklingen i alle disse elementer inddrages i beregningen af ægte opsparing.

Den ægte opsparing udgør ca. 7½ pct. af BNP ...

... men resultatet er forbundet med stor usikkerhed

Den ægte opsparing skønnes i gennemsnit at udgøre 7,4 pct. af BNP i perioden 1990-2009, jf. tabel B. En positiv ægte opsparing er udtryk for, at de nulevende generationer bidrager til en opbygning af den samlede nationalformue til glæde for fremtidige generationer. Der er imidlertid stor usikkerhed omkring den præcise størrelsesorden af den ægte opsparing. Specielt beregningerne vedrørende klimakapitalen er usikre. Ikke alene er der stor usikkerhed om den

klimatiske effekt af øget drivhusgasudledning, men det er også usikkert, hvordan klimaforandringerne påvirker menneskers velfærd. Endvidere er det forbundet med så store vanskeligheder at opføre nogle typer af kapital, at de er udeladt fra det endelige resultat. Det gælder f.eks. sundhedskapitalen, der potentielt kan betyde meget for den ægte opsparing.

Stort bidrag fra uddannelse opvejer skader på naturen

Den helt dominerende faktor for den positive ægte opsparing er stigende humankapital, altså positive investeringer i uddannelse. Bidraget fra større humankapital udgør med den anvendte beregningsmetode over 10 pct. af BNP om året i perioden 1990-2009. Der finder dog en betydelig løbende nedslidning af vores naturkapital sted, og forbrug af naturressourcer, klimaskader og anden forurening har i gennemsnit i perioden tilsammen reduceret den ægte opsparing med ca. 9 pct. af BNP årligt.

Tabel B Ægte opsparing

	Gennemsnit pr. år		
	1990-2009	1990-1999	2000-2009
	----- Pct. af BNP -----		
Traditionel (fysisk/finansiel)	5,4	4,5	6,3
Human	10,4	10,4	10,3
Videns	0,8	0,7	0,9
Nordsø	-1,8	-1,5	-2,2
Klima	-5,8	-5,9	-5,7
Anden luft	-1,5	-1,9	-1,1
Grundvand, skov og fisk	0,0	0,0	0,0
I alt	7,4	6,3	8,5

Anm.: På grund af afrunding summer tallene ikke altid.

Kilde: Egne beregninger.

Traditionel nationalopsparing udgør 5½ pct. af BNP

De poster, som traditionelt bruges som mål for vores nationale formueforøgelse i snæver forstand, nemlig opsparing i fysisk og finansiel kapital, har i den betragtede periode gennemsnitligt bidraget med ca. 5½ pct. af BNP pr. år. Hertil kommer, at væksten i mængden af videnskapital har givet et bidrag på omkring ¾ pct. af BNP årligt.

Større traditionel opsparing har ført til større ægte opsparing

Sammenlignes 1990'erne med 2000'erne, ses det, at den ægte opsparing er steget mærkbart. Det største bidrag til den større ægte opsparing er en stigning i den traditionelle opsparing, og reduktion af luftforureningen trækker også i retning af større ægte opsparing. Udtømningen af Nordsøressourcerne trækker imidlertid modsat.

Danmark påvirkes af udlandet

Den ægte opsparing kan ikke uden videre fortolkes som den opsparing, danskerne selv har foretaget i perioden. Ændringerne i miljøtilstanden i Danmark skyldes i vid udstrækning ændrede udledninger i andre lande. Det gælder allermost klimaproblemet, hvor det er den globale udledning af drivhusgasser, der i sidste ende påvirker Danmarks situation. Danmarks egen udledning af drivhusgasser udgør kun ca. 0,2 pct. af den samlede globale udledning og har dermed reelt ingen betydning for, hvor hårdt vi vil blive ramt af klimaændringer fremover.

Danmark bør arbejde for reducerede udledninger internationalt

Klimaproblemet er kilden til det største enkeltstående negative bidrag til den danske ægte opsparing. Beregningerne peger dermed på, at det er i Danmarks klare interesse at arbejde for en ambitiøs global klimapolitik. Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at ensidige danske reduktioner af udledninger er stort set uden betydning i denne sammenhæng. Virkningen på det globale klima af en given udledningsreduktion vil være den samme, uanset hvor den sker, og omkostningerne ved at reducere er lavere i mange andre lande end i Danmark. Man vil derfor kunne få størst gavnlig virkning for givne omkostninger ved at lave internationale ordninger, der reducerer, hvor det er billigst.

Ægte opsparing er en relevant indikator

Indikatoren ægte opsparing viser, om forbrugsmulighederne i bred forstand er faldende eller ej, og dermed, om udviklingen er bæredygtig. Der er mange usikkerheder forbundet med opgørelsen heraf, og der er stadig behov for løbende at

videreudvikle og forfine metoderne. Allerede i dag virker beregningerne dog som et relevant bidrag, der kan indgå blandt de indikatorer, der overvåger udviklingen for bæredygtigheden i Danmark.

Skat i Nordsøen

Serviceeftersyn af skatteforhold i Nordsøen

Regeringen har netop iværksat et serviceeftersyn af skatteforholdene i Nordsøen. Da der er tale om overordentligt store værdier, er det også et vigtigt samfundsøkonomisk spørgsmål, om beskatningen er indrettet hensigtsmæssigt. Samtidig er udvindingen af ressourcerne i Nordsøen forbundet med indtjeningen af en meget væsentlig overnormal profit, som overstiger indtjeningsmulighederne ved tilsvarende investeringer i andre erhverv. Denne overnormale profit kaldes ressourcerenten.

Undgå overbetaling af olie- og gasindustrien

Det er den danske stat, og dermed hele den danske befolkning, der har selve ejendomsretten til værdierne i undergrunden, mens de private selskaber har til opgave at lokalisere ressourcerne og hente dem op til videresalg. Et naturligt udgangspunkt for beskatning af Nordsøressourcen er derfor, at den del af ressourcens værdi, der er tilbage, når udvindingsselskaberne har fået en rimelig forrentning af deres investeringer, bør tilfalde staten. Dette princip er det samme som, at den egentlige ressourcerente som udgangspunkt bør tilfalde staten. Man kan sammenligne forholdet med andre områder, hvor statslige institutioner køber tjenesteydelser fra private. Staten har her også en forpligtelse til at sikre, at den ikke betaler unødigt mange penge for de givne ydelser.

Nordsøerhvervet har meget højt afkast efter skat

Beregninger i kapitlet peger på, at Nordsøerhvervet har tjent et afkast før skat på ca. 60 pct. af den investerede kapital årligt i perioden 2004-10, og forrentningen efter skat har været ca. 24 pct. Nordsøerhvervets forrentning efter skat er dermed omkring tre gange så stort som afkastet *før* skat i industrierhvervene og i ikke-finansielle selskaber generelt. Dette afspejler, at Nordsøerhvervet på trods af særbeskatningen beholder en væsentlig andel af ressourcerenten i tilgift til den gennemsnitlige forrentning, som indtjenes i andre erhverv.

Spillerum for højere skat på ressourcerenten

Der lader dermed til at være et betydeligt spillerum for højere beskatning, hvis man ønsker, at staten skal beholde en større andel af ressourcerenten, uden at skatten bliver urealistisk høj. Kulbrinteskatteudvalget, som i 2001 analyserede skatteforholdene i Nordsøen, regnede således med en effektiv skat på ressourcerenten på 84 pct. I Norge får staten i gennemsnit under visse beregningsmæssige antagelser ca. 85 pct. af ressourcerenten i felterne. Under de samme forudsætninger vil staten i Danmark fremadrettet blot oppebære ca. 71 pct. af ressourcerenten i de danske udvindingsprojekter. Den statslige andel er således langt lavere end i Norge.

Neutral beskatning af Nordsøen blev anbefalet af udvalg

Det er i princippet muligt at indrette beskatningen af indtægterne fra Nordsøen på en måde, så den ikke forvrider tilskyndelsen til at udvinde ressourcerne på en hensigtsmæssig måde. Metoden er, at man målrettet forsøger at opgøre og beskatte selve ressourcerenten. Selv en meget høj skattesats på ressourcerenten vil nemlig ikke afskrække fornuftige investeringer, forudsat at selskaberne kan fratække alle relevante omkostninger for deres drift og investeringer, herunder en normalforrentning af deres investerede kapital, inden skattegrundlaget beregnes, og at over- og underskud behandles symmetrisk. Kulbrinteskatteudvalget anbefalede netop indførelsen af en sådan neutral skat på ressourcerenten i Nordsøen.

Eksisterende skatteregler følger ikke anbefalinger om neutral skat

Den nuværende Nordsø-beskatning afviger fra principperne for neutral beskatning. Der er således ikke noget fradrag for forretningen af den investerede egenkapital i grundlaget for kulbrinteskatten. Til gengæld er der et fradrag på 30 pct. for nyinvesteringer. Samtidig kan underskud ikke fremføres med renter. Disse afvigelser vil skævvride incitamenterne til investeringer. Hvis det manglende fradrag for forrentningen af egenkapitalen i praksis modsvares af det ekstraordinære investeringsfradrag, kan kulbrinteskatten dog ses som en tillempt skat på ressourcerenten. Hvorvidt de to afvigelser fra den neutrale beskatning ophæver hinanden, afhænger af en række forhold, og det er derfor svært at afgøre, hvor tæt kulbrinteskatten kommer på en (neutral) skat på ressourcerenten. Det er dermed også svært at sige, hvilken betydning afvigelse har for investeringerne i Nordsøen.

Problematisk kompensationsaftale

I forbindelse med overvejelserne om et mere hensigtsmæssigt skattesystem i Nordsøen spiller den såkaldte kompensationsklausul i aftalen mellem regeringen og A. P. Møller-Mærsk en væsentlig rolle. Ifølge aftalen får selskaberne i Dansk Undergrunds Consortium (DUC) ret til kompensation, hvis der indføres nye skatteregler, der specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nordsøen. Aftalen er problematisk, idet den besværliggør fremtidige justeringer i skatteforholdene, når ændrede forudsætninger i øvrigt måtte gøre det naturligt. Det er naturligt, at regering og Folketing med mellemrum har mulighed for at ændre på skatteforholdene, hvis det i øvrigt findes samfundsmæssigt hensigtsmæssigt. Man har da heller ikke tilsvarende kompensationsaftaler i andre Nordsølande.

Skatteforholdene bør ændres

Samlet set er der meget, der taler for, at skatteforholdene i Nordsøen bør ændres for at give en mere rimelig fordeling af de ekstraordinære indtjeningsmuligheder, som udnyttelsen af samfundets naturressourcer giver. Der bør således tilfalde staten en større andel af ressourcerenten, end det er tilfældet med de gældende skatteregler. Samtidig bør det overvejes, om ordningen kan justeres i retning af at give en mindre forvridende beskatning af aktiviteterne i Nordsøen. Kompensationsklausulen kan dog tænkes at lægge hindringer i vejen for en sådan ændring i skattesystemet. Der bør derfor ske en grundig afklaring af de juridiske muligheder for enten at ændre beskatningen inden for den eksisterende aftales rammer eller iværksætte en genforhandling, der fører til de nævnte forbedringer.

