

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØKONOMISKE 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
Miljøministeriet
Dansk Industri
Dansk Energi
Danmarks Naturfredningsforening
Friluftsrådet
WWF Verdensnaturfonden
Landbrug og Fødevarer
Dansk Erhverv
Forbrugerrådet
Særlig sagkyndig Peder Andersen

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Rapporten er som sædvanlig præget af stor grundighed og vedkommende analyser i grænsefeltet mellem økonomi og miljø og natur. Analyserne i rapporten illustrerer på udmærket vis, at økonomiske principper kan finde anvendelse på noget så komplekst som naturens mangfoldighed, og at analyserne har relevans for politiktiltag på natur- og miljøområdet.

Formandskabet opstiller syv økonomiske principper, som bør ligge til grund for miljøreguleringen. Herunder at indsatsen skal være målrettet markedsfejlen og gevinsterne stå mål med omkostningerne. Det er meget fornuftige principper, som næsten ordret kan overføres til at gælde for offentlig regulering på mange andre områder.

Når man tilrettelægger miljø- og klimapolitikken i praksis, er der også andre hensyn end snævre markedsfejl, der kan spille ind. Den danske miljø- og klimapolitik sigter fx også mod øget forsyningssikkerhed. Danmark vil inden for en overskuelig årrække ikke længere være selvforsynende med olie og gas. Udbygningen med vedvarende energi sikrer dermed, at dansk økonomi ikke bliver direkte påvirket af svingende priser på fossile brændsler.

Formandskabet er selv inde på tilfælde, hvor de økonomiske principper bag miljøindsatsen kan fraviges. Et forsigtighedsprincip kan fx anvendes i situationer, hvor der er usikkerhed om effekten af den menneskelige påvirkning på miljøtilstanden. Det gælder især, hvis der er risiko for uoprettelige skader, eller hvis udskydelse kan medføre en mere omkostningsfuld indsats.

Men uanset baggrunden for de mål, man stiller op i miljøpolitikken, er der ét mål, der altid bør være i fokus, og det er omkostningseffektivitet. Som formandskabet skriver, er det også noget, der er fokus på i EU-sammenhæng, hvor der er krav om at udføre omkostningseffektivitetsanalyser af indsatsen i forbindelse med en række direktiver, så indsatsen sker så billigt som muligt.

Økonomi drejer sig i bund og grund om den bedste anvendelse af knappe ressourcer. Det gælder også i forhold til naturen, hvor sikring og udvikling af en varieret og mangfoldig natur er en del af Danmarks værdi- og velfærdspolitik, men hvor der er god grund til at se på, hvordan vi mest omkostningseffektivt indfrier forskellige mål og internationale forpligtelser.

Kapitlet om biodiversitet viser, at den samfundsøkonomiske omkostning ved indsatserne i skov er betydeligt mindre end omkostninger ved indsatser i åben natur. Økonomi- og Indenrigsministeriet har noteret sig, at formandskabet på den bag-

grund ikke finder det hensigtsmæssigt, at den hidtidige og planlagte indsats i Danmark især har været rettet mod åben natur og agerland.

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne kvittere for kapitlet om samfundets ægte opsparing, som er spændende læsning. Der er stor usikkerhed i den type opgørelser, og resultatet af opgørelsen kan være påvirket af de valgte metoder. Når det er sagt, er det tankevækkende, at investeringer i uddannelse og viden er langt den vigtigste faktor i den samlede nationale opsparing, og at en stor del af nedsparingen skyldes klimapåvirkningen fra andre lande. Det understreger behovet for en global indsats på området.

Finansministeriet

Finansministeriet har med interesse læst Det Miljøøkonomiske Råds (DMØR) rapport for 2012.

Kapitel I handler om mål for miljøpolitikken og hvorvidt de sidste 10 års miljøpolitik har levet op til egne målsætninger.

Det er Finansministeriets opfattelse, at der generelt er tale om fornuftige økonomibetrægtninger på miljøområdet. Finansministeriet er grundlæggende enig med DMØR i, at målene for dansk miljøpolitik bør fastsættes på baggrund af samfundsøkonomisk analyser. Finansministeriet er endvidere enig med DMØR i, at miljømålene som udgangspunkt skal fokusere på den ønskede miljøtilstand frem for virkemidler. Delmål og sektormål bør undgås, da de fordyrer indsatsen.

Finansministeriet vurderer, at der er behov for at nuancere det forsigtighedsprincip, som DMØR lancerer. Hvis der er tale om almindelig usikkerhed om miljøkonsekvenser, så adskiller miljøområdet sig ikke fra andre områder. Usikkerheden bør fastsættes via traditionelle følsomhedsanalyser, hvor sandsynligheden for forskellige udfald vurderes og værdisættes. Almindelig usikkerhed på miljøområdet tilsiger således ikke i sig selv en ekstraordinær indsats. Forsigtighedsprincippet kan derimod være relevant på de områder, hvor skadesomkostningen er fuldstændig ukendt og/eller skaderne irreversible.

I kapitel II analyserer DMØR de samfundsøkonomiske omkostninger ved at bremse tilbagegangen i biodiversiteten inden 2020, som Danmark har forpligtet sig til ved underskrivelse af Nagoya-aftalen i 2010.

Finansministeriet finder, at DMØR gør sig mange overordnet set fornuftige overvejelser om de metodiske begrænsninger, der er knyttet til værdisætning af biodiversi-

tet. Der bør generelt tages stærke forbehold for sådanne værdisætninger. Det er bl.a. svært at adskille eksistensværdier fra andre værdier ved hypotetisk værdisætning, idet der kan være overlap med brugsværdier. Det er desuden svært at undgå bias i hypotetisk værdisætning, særligt ved værdisætning af abstrakte goder.

I DMØRs opgørelse af gevinster ved at sikre 200 truede arter er en ekstrapolering af hidtidige studier. På baggrund heraf sættes værdien af arterne til 100-700 kr. pr. familie pr. år. For Finansministeriet afspejler det store interval tydeligt vanskeligheder ved at forsøge at værdisætte komplekse forhold, som eksistensværdien af arter og biodiversitet. Endvidere gør det det vanskeligt at konkludere, om en indsats kan betale sig i forhold til de anslåede omkostninger på 0,8 mia. kr. pr. år.

Der tages udgangspunkt i arter, som er truede i Danmark, men der ses ikke på de samme arters levevilkår i andre lande. Man kunne overveje konsekvenserne for indsatsen, hvis bestanden i andre lande blev tænkt med.

Analysen af mulige tiltag til at sikre arter forekommer at være baseret på en metodisk hensigtsmæssig tilgang, idet der lægges vægt på først at beskytte, hvor det er billigst. Det er et interessant nyt budskab, at indsatsen set fra et miljøøkonomisk perspektiv først og fremmest bør fokuseres i eksisterende skovområder.

Kapitel III indeholder en ny opgørelse af Danmarks såkaldte ægte opsparring, hvor der ikke bare tages højde for investeringer i kapital mv., men også udnyttelse af naturressourcer, miljø og udvikling af menneskelige ressourcer.

Generelt anerkender Finansministeriet de metodemæssige vanskeligheder, der er i at opgøre et sådan begreb. Den centrale antagelse for opgørelsen er, at de forskellige former for kapital kan erstatte hinanden en til en, og at værdien er uafhængig af kapitalens størrelse. Det finder Finansministeriet kan være en problematisk simplificering. Eksempler er grundvand eller luftforurening, der ikke er jævnt fordelt over hele landet. Beregningerne må anses som et skridt på vejen mod at kunne opgøre ægte opsparring, men Finansministeriet finder, at der stadig et godt stykke vej til at opgørelsen kan anvendes til politiske prioriteringer eller vurdering af udviklingen.

DMØR beregner, at klimaforandringerne giver anledning til meget høje skadesomkostninger i Danmark svarende til en omkostning på årligt 100 mia. kr. eller 5 pct. af BNP. Beregningen bygger på en kritisk forudsætning fra RICE-modellen om, at de beregnede høje skadesomkostninger i Vesteuropa også dækker Danmark, idet der ses bort fra skadesomkostninger for landbrug. Ifølge den seneste vurderingsrapport fra FN's klimapanel er der dog stor forskel i skadesomkostninger mellem regioner i Europa, idet især Sydeuropa oplever høje skadesomkostninger. I modsætning hertil anfører FN's klimapanel, at *'I Nordeuropa forventes i starten blandede effekter,*

herunder nogle fordele så som reduceret opvarmningsbehov, øget høstudbytte og øget skovvækst. Efterhånden som klimaforandringerne fortsætter, vil de negative effekter så som hyppigere oversvømmelser, mere ustabile økosystemer dog sandsynligvis overstige de positive.' Finansministeriet vurderer på den baggrund, at DMØR markant overvurderer nedsparingen i Danmark som følge af klimaforandringer.

Omvendt synes opsparingen i humankapital høj. Det kunne overvejes at anvende antal forventede år på arbejdsmarkedet efter den gennemsnitlige alder for afslutning af uddannelse, i stedet for den forventede restlevetid for en 16-årig, som afskrivningsperiode.

Med hensyn til kulbrintebeskatningen i Nordsøen, så er der nedsat et tværministerielt udvalg til at foretage et serviceeftersyn af vilkårene for kulbrinteindvinding i Nordsøen. Udgangspunktet for serviceeftersynet er, at der bør sikres en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig udnyttelse af olie- og gasressourcerne, og at staten skal have en rimelig andel af det samlede afkast.

Miljøministeriet

Miljøministeriet har med interesse læst Det Miljøøkonomiske Råds (DØR) rapport for 2012. DØR har produceret en interessant rapport, der dels ser tilbage på resultaterne af miljøpolitikken fra 2000-2012, dels bidrager med omkostningsestimater for biodiversitet og dels omsætter tænkningen omkring ægte opsparing til en dansk kontekst.

Kapitel I leverer et tilbageblik på miljøpolitikken fra 2000 til 2012. Kapitellet indeholder dels en teoretisk del, der bl.a. peger på kriterier for optimal samfundsøkonomisk planlægning af miljøpolitikken, dels en gennemgang og evaluering opfyldelsesgraden af miljømålene, der blev sat i og for perioden og slutteligt et blik på fremtidens miljøpolitik med afsæt i regeringsgrundlaget, "Vores Energi" mm.

Miljøministeriet tilslutter sig opfattelsen af, at samfundsøkonomiske analyser spiller en stigende rolle i miljølovgivningen. DØR nævner dog, at der i Danmark ikke er krav om økonomiske konsekvensvurderinger. Det mener Miljøministeriet ikke er korrekt. Lovforslag skal indeholde diverse konsekvensvurderinger, herunder også økonomiske. Også bekendtgørelser og andre regler skal vurderes for bl.a. administrative konsekvenser.

DØR's opfølgning på, hvorvidt de mål, der er sat for perioden, er opfyldt, bidrager til et overblik over miljømålene. For mange måls vedkommende er vi rigtig langt. Miljøministeriet vil blive ved med at arbejde frem mod målopfyldelse, og mod

forbedring af både mål og politikker. Konkret peger DØR på, at der for at nå målene vedr. biodiversitet skal ses på mere natur, end den der dækkes af Natura 2000-direktiverne. Dette er Miljøministeriet enig i, og problemstillingen er planlagt at blive adresseret i arbejdet vedr. Naturplan Danmark og Natur- og Landbrugskommissionen.

I international sammenhæng opfatter DØR ikke Danmark som et foregangsland på miljøregulering. Dette begrundes med en række sammenligninger af lande i Environmental Performance Indexet. I 2010 var Danmark nr. 32, men hvis der ses på opgørelsen fra 2012, er Danmark faktisk rykket frem som nr. 21, hvilket er et betydeligt spring på 2 år. Det peger efter vores vurdering på, at dette indeks ikke er pålideligt og sammenligneligt nok at drage endelige konklusioner på baggrund af. Derudover er det problematisk, at spørgsmålet om håndhævelse af miljøreguleringen ikke indgår.

DØR har valgt at vurdere indsatser i regeringsgrundlaget og midler afsat til støtte til miljøteknologi på finansloven. Der er for Miljøministeriet ingen tvivl om, at ny miljøteknologi er en forudsætning for en omkostningseffektiv miljøpolitik. Det er derfor både positivt og relevant, at DØR melder sig ind i debatten om, hvordan der kan gives optimale incitamentet til udvikling af nye miljøteknologier på et tidspunkt, hvor en del af disse indsatser endnu ikke er beskrevet, defineret eller udmøntet.

DØR retter i den forbindelse en kritik mod den øremærkede forskningsstøtte på energi- og miljøområdet med henvisning til, at der er tale om markedsmodning af teknologier, og at der satses på udvalgte teknologier. Selvom kritikken retter sig mest til støtte på energiområdet nævnes også det miljøteknologiske udviklings- og demonstrationsprogram (MUDP). Indholdet i MUDP er dog ikke fastlagt endnu, og DØRs kritik kommer derfor på et lidt for tidligt tidspunkt.

Derudover støtter Miljøministeriet ikke udvikling af bestemte teknologier. Ved støtte til udvikling af miljøteknologi tages der udgangspunkt i udestående miljøudfordringer, og erhvervslivet inviteres til at komme med løsninger. Miljøministeriet understøtter derfor de løsninger erhvervslivet selv kommer med, og gør det bredt.

DØR peger også på, at støtten til miljøteknologi kan være berettiget på de områder, hvor det er svært at regulere præcist på selve miljøproblemet, eller hvor det er svært at måle selve miljøproblemet. Det er netop det, et MUDP skal rettes mod.

DØR henviser i øvrigt også til, at der for at sikre implementering kan stilles krav om brug af ny teknologi. Det forudsætter, at der findes ny teknologi, eller at der findes de rette markedsvilkår for at den udvikles af virksomhederne. På områder, hvor

disse vilkår ikke er til stede, eller kan etableres, giver en målrettet forsknings- og udviklingsindsats god mening.

DØR kritiserer, at regeringen vil understøtte Danmarks grønne styrkepositioner og mener, at støtten ikke fører til mere vækst eller flere jobs. Internationalt står grøn omstilling dog højt på dagsordenen. Verden har brug for udvikling af nye mere ressourceeffektive miljøtekniske løsninger. Det er en kæmpe udfordring, især på de områder, hvor det kan have alvorlige konsekvenser, hvis der ikke handles nu. For eksempel vil verdens befolkning vokse fra 7 mia. nu til 9 mia. i 2050, og samtidig er der høj økonomisk vækst i de mest folkerige dele af verdenen. Det øger efterspørgslen efter naturressourcer og øger udslip af forurening. For eksempel vil trykket på verdens vandressourcer stige stærkt de næste mange år, og klimaproblemet vil forværres. Hvis vi ikke handler, kan det have meget alvorlig konsekvenser og store omkostninger.

Verdensbanken (2011) og OECD (2011) påpeger ligeledes, at det tager tid at udvikle rene og ressourcebesparende teknologier. Mange fremskridt stammer fra erfaringer i produktionen og brugen af teknologier – de såkaldte læringseffekter. Miljøteknologier har ikke været på banen i lige så lang tid som konventionelle og miljøforurenende teknologier. Der afsættes færre midler til forskning og udvikling af miljøteknologier end de konventionelle. Hvis miljøteknologier skal kunne konkurrere på lige fod med de konventionelle, er der derfor behov for at støtte dem.

Kapitel II er en analyse af den nødvendige omkostningseffektive indsats til at standse tilbagegangen i dansk biodiversitet. Det er en nyttig opsummering af årsagerne til naturens udvikling og tilstand.

DØR anerkender, at "biodiversitet" omfatter økosystemer, arter og gener og variationen og samspillet mellem disse komponenter. DØR's tilgang til analysen fokuserer dog på antallet af arter, og her alene ca. 900 arter, idet artsdiversiteten er det mest brugte mål for biodiversitet, og fordi det med denne tilgang er mere tilgængeligt at gennemføre analyser, herunder navnlig i forhold til omkostningseffektivitet. Miljøministeriet er enig med DØR i, at der, så vidt metode og data tillader det, bør anvendes den bredere og mere anerkendte definition på biodiversitet, der også omfatter økosystemer og gener.

Med en relativ artstilgang og med det udgangspunkt, at det er artsbeskyttelse af biologiske hensyn, der er målet, skønnes de samfundsøkonomiske årlige omkostninger til 0,8 mia. kr. til urørt skov på 39.000 ha, rydning af 8.000 ha nåleskov og naturpleje af 79.000 ha. Dertil 44.000 ha ny natur og en 250 meter N-bufferzone omkring naturområder svarende til yderligere 202.000 ha. Da analysen er baseret på

et mindre udsnit af de danske landlevende arter, er der tale om et underkantsskøn for at standse tilbagegangen i biodiversiteten.

Miljøministeriet finder idéerne interessante, og de vil formentlig i forskelligt omfang kunne indgå i det kommende arbejde i Natur- og Landbrugskommissionen og Naturplan Danmark. DØR's vurdering tager dog ikke højde for fx beskyttelse af drikkevand, rekreative interesser, vandmiljøet og klimaindsatser. Denne flersidighed og disse synergieffekter i arealanvendelsen, hvor samme naturareal på samme tid bidrager til fx øget biodiversitet, friluftsliv og næringsstofopsamling, spiller kun en mindre rolle i DØR's analyse, men fylder meget i den politisk-administrative virkelighed og står højt på Miljøministeriets prioriteringsliste.

DØR understreger, at det især er vanskeligt at værdisætte den påvirkning, som ændringer i biodiversiteten kan have på økosystemers funktion og stabilitet, og at de ikke værdisatte gevinster vil trække i retning af, at der samlet set vil være en gevinst ved indsatser, som afværger en yderligere tilbagegang i biodiversiteten. Miljøministeriet finder synspunktet særdeles interessant og giver anledning til spørgsmålet om, hvor vidt – og hvor hurtigt – en sådan værdisætning kunne gennemføres? Dette kunne ønskes behandlet i en kommende analyse fra DØR.

Kapitel III omfatter en opgørelse af ændringen i Danmarks nationalformue, hvor forbruget af naturressourcer inddrages, således at der fås et mål for den ægte opsparring.

I forbindelse med en grøn omstilling er der behov for indikatorer, der viser fremskridt på vej til en grøn økonomi. Lige nu bliver velfærd og vores muligheder for at skabe velfærd ofte kun målt ud fra rene, økonomiske parametre, på trods af at naturen og miljøet er fundamentet for vores velfærd. Indikatorer, der tager højde for det, er derfor essentielle i forhold til en grøn økonomi, ikke kun i Danmark men i hele verden. Det er derfor positivt, at DØR har set på ægte opsparring, der netop ser bredt på kapital som fundamentet på vores velfærd, og tager naturen og miljøet med som en essentiel parameter

Analysen viser, at ægte opsparring er positiv og endda øget i de sidste ti år. Det kan føre til konklusionen, at Danmark er på rette vej til en bæredygtig økonomi. Men som opgørelsen også viser, dækker dette over høje investeringer i uddannelse, mens miljøet går tilbage. Det er derfor klart, at der fortsat er behov for en stærk miljøpolitik.

Som DØR også påpeger, viser opgørelsen ikke hele billedet. For det første er kun en begrænset del af miljøbelastningen og naturkapitalen medtaget. Derudover bygger ægte opsparring på det såkaldte "svage bæredygtighedsbegreb", hvilket er en anta-

gelse om, at naturkapital og menneskeskabt kapital kan erstatte hinanden, uden at det har effekt på produktion eller velfærd. Derved tages der ikke højde for, at visse former for natur- og miljøkapital er så essentielle for velfærden, at reduktion af disse former for kapital vil føre til en reduktion i produktion og velfærd. Miljøministeriet er dog enig med DØR i, at ægte opsparring som indikator primært er en god supplerende til de nuværende økonomiske måleinstrumenter, og skal ses i sammenhæng med andre indikatorer på natur- og miljøområdet.

DI

Rapportens Kapitel 1 - Miljøpolitikken 2000 – 2010

Kapitlet omtaler metodikken bag målfastsættelse i miljøpolitikken og en gennemgang af opfyldelsen af en række mål.

Ved målfastlæggelse bygger Vismændene på tesen, at marginale omkostninger skal svare til marginale gevinster i reguleringen. Vismændene opstiller syv principper for målfastsættelse ud fra en økonomisk vurdering.

DI er enig i disse principper. DI finder dog, at der også kan være behov for andre principper og metoder i den praktiske målfastsættelse. F.eks. indeholder rapporten fra november 2011, "*Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way*", fra EU Kommissionens High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens en checkliste. Eksempler herfra:

- Der er behov for indikatorer og data, der kan vise målopfyldelse og miljøets tilstand
- Der skal etableres en incitamentsstruktur med slutbrugerfokus, som positivt fremmer dynamik mellem de berørte aktører i retning af målet.

Vismændene anbefaler, at støtte til udvikling af VE, energiteknologi, miljøteknologi m.v. bør være på basalt forsknings- og udviklingsniveau, da markedets aktører bedst selv ved, hvordan teknologi tages til markedet. De anfører tillige, at det ikke har nogen betydning, om miljø- eller energiteknologi er udviklet eller produceret her i landet. Blot det bliver anvendt, er det med til at nedbringe miljøbelastningen.

Vismændene anbefaler, at miljøpolitik alene bør føres for at forbedre miljøtilstanden.

DI er uenig i dette snævre sigte. Alle praktiske politiktiltag vil have samspil med andre politikområder, og derfor bør man være opmærksom på at fremme de positive

sammenhænge. Udvikling af forretningsområder fører til indtjening og beskæftigelse, hvis dette tilrettelægges hensigtsmæssigt - særligt i en tid med markant arbejdsløshed. Et vigtigt element er at forkorte transitionsperioden for virksomhederne fra den uønskede situation hen til den ønskede. Dertil kræves kapital, kapacitet og viden i virksomhederne.

Det er afgørende for tilvejebringelsen af ny viden og teknologi på energi- og miljøområdet, at den offentlige satsning både omfatter basis- og programmidler, der også støtter demonstrationsfasen, som er en essentiel udviklingsfase, der medvirker til at fjerne en række risici. Den offentlige medfinansiering medvirker derved som katalysator for yderligere private investeringer.

DI er enig med Vismændene i, at pick-the-winner strategien er uhensigtsmæssig, da denne skaber markedsfejl og har en risiko for at vælge forkert. DI mener, at pick-the-problem derimod kan være med til at skabe de incitamentstrukturer, der skaber investeringsmuligheder og forventninger om fremtidige markeder for virksomhedernes løsninger. Dertil kommer, at de globale miljø- og ressourceudfordringer vil skabe markeder for danske løsninger og teknologier. Det er derfor væsentligt, at Danmark indretter miljøpolitikken, så der også udvikles løsninger og teknologier, som kan afsættes i andre dele af verden.

Vismændene anbefaler, at afgifter bruges som et middel til at afhjælpe markedsfejl, der regulerer marginalomkostninger, som markedet ellers ikke lægger på prisen.

DI er enig i princippet bag disse anbefalinger. Afgifter bør ikke etableres som finansieringskilde for de offentlige budgetter, men alene etableres for at korrigere markedsfejl. Dertil kommer, at nationale afgifter er med til at forringe erhvervslivets konkurrencebetingelser.

DI anbefaler, at der som nævnt ovenfor også tages andre instrumenter i brug, som støtter dynamikken i den ønskede retning.

Da Vismændene konkluderer, at Danmark opfylder en del af de opstillede miljømål, mens der er andre, som ikke er opfyldt endnu, finder DI, at dette bør føre til overvejelser om fremtidens regulering og hvorledes, det sikres, at den fremtidige indsats står mål med resultaterne. Vismændene gør relativt meget ud af at konstatere, om der er sket en miljømålsopfyldelse. DI ville forvente, at vismændene var gået mere ind i, hvad omkostningerne ved de valgte mål og styringsmidler er; f.eks. for vandrammedirektivet og kemikalielovgivningen. Dette ville have været et værdifuldt bidrag til overvejelserne om, hvordan den fremtidige indsats skal tilrettelægges. Selve forvaltningen af miljøpolitikken er med til at definere en betydelig del af de rammebetingelser, som virksomheder har.

Afsnit I.5 om luft og klima

Vismændene viser, at de miljøpolitiske mål er opfyldt på de fleste områder, med et par undtagelser.

DI konstaterer, at klimaområdet viser et stort overlap mellem reguleringsområder, idet der er sket en stor grad af integration mellem virkemidler på energi- og klimaområderne. Dette kan skabe målkonflikter; f.eks. kan hensynet til at få mere CO₂-neutral energi konflikte med NO_x udledninger, mv.

Afsnit I.6, I.7 og I.8 om natur, biodiversitet og vandmiljø

I hovedtræk beskriver afsnittene natur- og miljøtilstand primært påvirket af landbrug, skovbrug og fiskeri.

DI mener, at påvirkningen fra landbrug, skovbrug og fiskeri af naturgrundlaget skal ses i sammenhæng med erhvervenes rammevilkår og fødevareindustriens internationale konkurrencevilkår. Her sættes rammen for mulighederne for at lave en bæredygtig produktion båret af et stærkt og innovativt fødevarerhverv.

Afsnit I.8 om kemikalier, affald og støj

DI finder, at afsnittet om kemikaliereregulering er mangelfuldt. Vismændene omtaler ikke den lange række af kemikalierelaterede EU produktreguleringer, men kun REACH. Der er ingen omtale af de nationale kemikaliehandlingsplaner fra perioden. EU-reguleringen pålægger ikke umiddelbart myndighederne store omkostninger, idet undersøgelses- og dokumentationsbyrden er virksomhedernes ansvar. Det ville have været værdifuldt at få opgørelser af disse omkostninger.

Delafsnittet om affald påpeger, at det er positivt, at målene på området i højere grad er blevet til mål om nedsat miljøbelastning snarere end nedsatte affaldsmængder. DI er enig i denne betragtning, og foreslår derfor også, at affaldshåndteringen fokuseres på ressourcerne i affaldet og ikke mængderne.

Rapportens kapitel 2. Biodiversitet

DI finder, at der er anlagt et meget snævert nationalt fokus, som gør, at billedet bliver mangelfuldt.

Der er ikke foretaget en vurdering af industriens påvirkning af biodiversiteten. Der er ingen beskrivelse af de industrier, som er afhængig af mangfoldighed af arter. Især virksomheder indenfor medicin- og fødevareindustrien har et stort behov for genetiske ressourcer, men dette behov kan ikke alene isoleres til Danmark.

DI er ikke enig i, at biodiversitet har lav værdi for medicinsk forskning. Der henvises til undersøgelser, som beregner det tænkte afkast indenfor medicinsk fremstil-

ling ved at beskytte regnskoven. Disse beregninger overføres til Danmark, og det konkluderes, at der vil være meget beskedne gevinster pr. hektar relateret til udvikling af fremtidig medicin.

DI vil påpege, at andre analyser, f.eks. fra The Economics of Ecosystems and Biodiversity (www.teebweb.org), viser markant andre resultater. Biodiversitet har i kommerciel sammenhæng også betydning for f.eks. såsæd, fødevarer, ingredienser m.v. som også skal ansues i et globalt perspektiv.

Rapportens kapitel 3. Ægte opsparing

DI finder, at sådanne opgørelser er vigtige, men naturligvis også behæftet med en betydelig usikkerhed samt en række måle- og metodeproblemer. Således er der brug for metodeudvikling; f.eks. for en række naturressourcer og social kapital.

Der argumenteres for, at det er i Danmarks interesse at sikre en global klimapolitisk aftale. Desuden bemærkes det, at nedsættelsen af CO₂-udslip kan gøres mere omkostningseffektivt udenfor Danmark.

Dette er DI enig i.

I forbindelse med opgørelsen af forbruget af oliereserver påpeger rapporten, at udvindingselskaberne får en overnormal forrentning af deres kapital. Dette skulle føre til, at der er spillerum for en højere beskatning. Nordsøaftalen indeholder dog en klausul om kompensation ved skatteændringer, der betegnes som problematisk.

Vismændene argumenterer for, at staten ser på mulighederne for at omgå nordsøaftalen eller at genforhandle denne. Denne opfordring til at omlægge en indgået aftale diskuteres ikke nærmere, selv om opfordringen kommer ud af en analyse, der også påpeger den store betydning af social kapital, herunder værdien af gensidig tillid og overholdelse af aftaler.

DI mener, at indgåede aftaler skal overholdes.

Vismændene påpeger, at en neutral beskatning teoretisk set er en attraktiv beskatningsform, samt at beskatningen af ressourcerne i Nordsøen er lavere i Danmark end i Norge.

Det er vigtigt at anføre, at det fortsat skal være attraktivt at investere og opretholde aktiviteterne på sokkelen, så de tilbageværende ressourcer kan indvindes i størst muligt omfang. En for høj beskatning af olieindvinding vil reducere investeringerne i olie- og gasproduktion og medføre lavere provenu til staten. Det skal desuden anføres, at der ikke er gjort erfaringer med virkningerne og administrationen af en neutral beskatningsmodel. DI skal dertil anføre, at Energistyrelsen mener, at en neutral

beskatningsmodel som fremlagt af kulbrinteudvalget vil give problemer i relation til EU's statsstøtteregler.

Dansk Energi

Generelt om Det Miljøøkonomiske Råds rapport

I dette høringssvar kommenteres Rådets rapport på vegne af Affald Danmark, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, DANVA og Renosam.

I dette års udgave, er der ikke lagt synderlig vægt på energiområdet og rapportens stil er udpræget teoretisk-økonomisk.

Der indgår imidlertid en række opsummeringer af tidligere budskaber fra Det Miljøøkonomiske Råd, som kræver en bemærkning.

Dansk energipolitik sammenhæng med EU's kvotedirektiv

Rådet finder, at indsatsen beskrevet i regeringens energiudspil "Vores Energi" for at fremme vedvarende energi og overgangen til et fossilfrit samfund ikke harmonerer med EU's kvotedirektiv på CO₂-området. De ambitiøse danske målsætninger om 40 % CO₂ reduktion i 2020 ift. 1990 vil blot efterlade flere kvoter til de andre EU-lande.

Det bemærkes ligeledes, at de ikke-kvotebelagte sektorer har underpræsteret i deres indsats for at få reduceret deres emissioner, og opmærksomheden henledes på, at en egentlig effektiv mekanisme bør inkludere økonomien bredt. Endvidere gentager Rådet sin fundamentale kritik af, at der på europæisk plan og nationalt, i tillæg til CO₂ målsætningerne, er fastsat mål for vedvarende energi og energieffektivitet.

CO₂, VE og energi-effektiviseringsmål hænger sammen - og opvejer til dels hinanden.

Organisationerne er enige i, at EU's kvotesystem – under de rette omstændigheder – er en effektiv mekanisme til at danne et loft for den samlede europæiske udledning. Men instrumentet er mindre velegnet til at fremme investeringer i vedvarende energi og energieffektivitet. CO₂ kvoteprisen i det nuværende system har vist sig at være volatil og i perioder meget lav. Endvidere er der betydelig usikkerhed forbundet med udformningen af kvotesystemet efter 2020. Den forventede kvotepris sender dermed ikke et stærkt nok signal til investorerne til at de igangsætter investeringer i aktiver med økonomiske levetider på 20-30 år. I den sammenhæng, har målsætninger om VE-andele i kombination med VE-støtte haft en langt mere givtig effekt i forhold til at mobilisere investeringer i VE. Afslutningsvis skal der også peges på vigtigheden af, at der opstilles fælles europæiske rammer for at eksempelvis affalds-

forbrændingsanlæg indtræder i CO₂-kvotessystemet, og at sikre, at nationale regler ikke skævvrider konkurrencen om at tiltrække forbrændingsegnet affald.

Et bud på en VE-støtte, der komplementerer EU's nuværende kvotemarked efterlyses.

Organisationerne efterlyser, at det Miljøøkonomiske Råd går videre end blot de mere teoretiske betragtninger om det ganske korrekte, at de fastsatte mål er overlappende og de valgte virkemidler tilknyttet de enkelte mål gensidigt påvirker hinanden. Frem mod 2020 er det jo et faktum, at der på nationalt og på EU niveau er fastsat energipolitiske mål, som handler om andet end CO₂-reduktioner.

Det er derfor på tide, at Det Miljøøkonomiske Råd i større omfang ofrer ressourcer på, at udvikle gode principper for målopfyldelse i en kompleks verden med flere mål, frem for de mere ideelle teoretiske betragtninger om, at verden var bedre, hvis der kun var ét mål og ét økonomisk instrument, der kunne opfylde de politiske mål med energipolitikken.

Grønne afgifter for miljøets skyld, ikke statskassens.

Rådet påpeger, at der i Danmark er opstået en tendens til, at de virkemidler, der skulle fremme miljøpolitikken, også bliver anvendt med sigte på at rejse et passende provenu til at dække de offentlige udgifter. I den sammenhæng advarer Rådet om, at virkemidler, der har en adfærdsregulerende hensigt alene bør afspejle den negative afledte effekt på miljøet, idet man risikerer at udhule samfundets købekraft og dermed reducere arbejdsudbuddet via en sænkning af den disponible indkomst.

Det grønne skattetryk har længe været det højeste i EU15.

Rådets rapport viser, på side 109, at Danmark allerede i en lang årrække har haft det højeste grønne skattetryk i EU15, endda med nogen margin til Holland med det næsthøjeste niveau. Spørgsmålet er, om der er meget mere at komme efter på de grønne afgifter, inden det får utilsigtede konsekvenser.

De tunge grønne afgifter rammer konkurrenceevnen blandt dansk eksportrelateret erhverv og giver ikke et varigt skatteprovenu pga. forbruget af afgiftsbelagte fossile brændsler og afgiftsbelagte emissioner mindskes over tid. Et glimrende eksempel på, at man ikke i det uendelige kan stramme den grønne skruetvinge opstod med regeringens NO_x-afgift, der tydeligvis ville ramme visse erhverv uforholdsmæssigt tungt uden en nævneværdig miljømæssig effekt. Tillige vil afgiftsbelagte forbrugere tilpasse sig den afgiftsmæssige incitamentsstruktur de står overfor, således at skattebasen reduceres med tiden.

Grønne afgifter skal afspejle miljøomkostningen samt ramme bredt og ensartet.

Det tilføjes endvidere, at der med en yderligere forøgelse af grønne afgifter bør tages hensyn til en ensartet allokering på tværs af energiformer og teknologier. Organisationerne tilslutter sig de fundamentale principper bag brugen af grønne afgifter. De skal fastsættes efter deres nationale skadesomkostning og de skal ensartet ramme alle bidragsydere til et givet miljøproblem.

Uhensigtsmæssige konsekvenser ved forøgelse af visse grønne afgifter.

Regeringens NOx afgift udstilles dermed. Afgiften er ikke fastsat efter det danske samfunds skadesomkostning og rammer kun nogle typer af udledning. Bemærkningerne fra Rådet understreger behovet for at regeringen genovervejer den øgning af NOx afgiften, som indgik i finansloven for 2012.

En direkte skat på brændeovne kan løse et voksende forureningsproblem.

Rådets rapport viser også, på side 67, at udledningen af PAH fra danske husholdninger har været stødt stigende siden år 2000. Denne udvikling, der skyldes stigningen i antallet af brændeovne har, udover at påføre staten et afgiftstab gennem mindsket anvendelse af afgiftsbelagte brændsler til opvarmningsformål i husholdninger, bidraget væsentligt til dårligere luftkvalitet. Det er en uheldig tendens, der må søges udbedret, evt. ved introduktion af en generel afgift for brændeovne.

Evalueringsindsatsen viser, at miljømæssige målsætninger ikke mødes.

Organisationerne finder det positivt, at man foretager en løbende evaluering af miljøpolitikken. Evalueringen viser, at målene i Vandmiljøplan III ikke er nået, ligesom vandrammedirektivets mål om god, økologisk og kemisk tilstand i vandmiljøet heller ikke kan forventes nået. Rigsrevisionen har ligeledes for nyligt kritiseret Miljøministeriets forvaltning af grundvandssikring over for pesticider for at være utilfredsstillende. Der opfordres således til, at politikerne tager rapporterne til efterretning, og at de nødvendige tilretninger af miljøpolitikken foretages. Således at der fremadrettet arbejdes med konkrete og målbare styringsmål, der gør det muligt løbende at evaluere målopfyldelsen og de valgte virkemidler, og som bygger på samfundsmæssige konsekvensvurderinger og forsigtighedsprincippet. Ligeledes bør de anvendte virkemidler revurderes i forhold til deres reduktion af skadeseffekten og nye initiativer, som omsættelige kvoter, bør overvejes. Endelig bør fordelingen af midler til miljøformål understøtte indsatsen.

Afgørende at fokus på grundvandsressourcen fastholdes.

I beregningen af den ægte opsparring, er der vedrørende grundvand taget udgangspunkt i den årlige andel af prøver med pesticider. Der skal gøres opmærksom på, at borer med for højt pesticidniveau typisk lukkes, og at andelen af borer med pesticider, derfor ikke siger noget om tilstanden af selve grundvandsressourcen. Da

tilstanden af de højtliggende grundvandsressourcer i forbindelse med vandplanerne samtidig har vist sig overvejende ringe, bør opgørelsen ikke blive en sovepude. En forbedret beskyttelse af grundvandsressourcen i miljøpolitikken er fortsat nødvendigt ud fra forsigtighedsprincippet. Ligesom de samfundsmæssige konsekvenser af de lokale forskelle i tilgængeligheden og tilstrækkeligheden af vandressourcen, ikke bør undervurderes.

Klimaeffekterne bidrager mest markant til den negative effekt på den ægte opsparing.

Det største enkeltstående negative bidrag i beregningen af den ægte opsparing kommer fra klima-forandringerne. Derfor er det vigtigt, at samfundet foretager foranstaltninger, der kan begrænse omkostningerne ved klimaeffekten. Vandsektoren bidrager gerne, såfremt dens rammevilkår tillader det.

Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Naturfredningsforening (DN) hilser Det Miljøøkonomiske Råds (DMØR) femte rapport velkommen, som i år indeholder relevante analyser for miljø- og naturindsatsen og debatten.

Rapportens gennemgang af miljøpolitikken de sidste ti år er relevant. DN finder det meget vigtig pointe, at rapporten fremhæver den mangelfulde indsats for natur, biodiversitet og pesticider. Det bekræfter berettigelsen af DN's vedvarende kritik af manglede indsats på netop disse områder i perioden.

Den gennemførte analyse af biodiversitet i kapitel 2 af "den nødvendige og mest omkostningseffektive tilgang" bidrager metodisk og med sine sammenstillinger, med ny og nyttig viden. Som det også fremgår af rapporten, leverer analysen ikke et fyldestgørende billede af – men et fingerpeg om - de nødvendige indsatser. Konklusionerne kan derfor ikke alene anvendes som grundlag for at konkludere at målopfyldelsen for biodiversitet kan nås med det angivne beløb.

Rådet skal have ros for at have taget biodiversitet op som emne, og samt at tage små skridt i retning af at beskrive værdien af biodiversitet. Miljøøkonomi handler jo netop om både at beskrive både fordele og omkostninger ved miljøindsatser. Desværre kniber det forsat for DMØR at komme med væsentlig ny information om økonomiske gevinster ved biodiversitet og økosystemtjenester i Danmark. DN anbefaler, at DMØR tager seriøst fat i TEEB metodikken, der over en årrække har udviklet internationalt anerkendte metoder til at opgøre værdierne ved netop biodiversitet og økosystemtjenester, og opfordrer til, at DMØR rapporten for 2013 anvender metodikken i en dansk sammenhæng.

Rapporten gentager desværre i kapitel 1 nogle postulater fra tidligere års rapporter at uden underbygge dem fx at EU kvotehandelssystem er det bedste instrument til at løse klimaproblemerne i Danmark – dog fortsat ud fra en ren teoretisk betragtning, DN, og andre medlemmer af Rådet, gentagende gange har efterlyst, at DMØR i sine analyser forholder sig til kvotesystemet i praksis og baserer sin konklusioner på konkrete erfaringer med dets funktion baseres de desværre fortsat ud fra en ren teoretisk betragtning. Det gør fortsat konklusionerne af fx den danske klimaindsats mindre relevante og solide.

Kapitel 1

DN finder, at det relevant at vurdere de sidste ti års miljøpolitik. Afsnittet forsøger en gennemgang, men afstår oftest fra vurdere tilstrækkeligheden i den førte politik og ikke kommer med egentlig konkrete praktiske anbefalinger til indsatser.

Det kunne have været nyttigt med en vurdering af hvad en gennemførelse af de enkelte mål ville have medført af positive gevinster fx fuld opfyldelse af luftkvalitetsmål eller gennemførelsen af målet for pesticidforbrug. Ligeledes savnes en vurdering af hvilken konkret økonomisk byrde en mangelfuld opfyldelse af natur biodiversitet og pesticider har påført den kommende tids indsatser, hvor det forsømte skal indhentes.

Det kunne være interessant at afdække forskellene fra område til område i natur og miljøpolitikken, og med en uddybende analyse af forskelle hertil kunne være. Derved kunne sættes fokus på, hvad er egentlig driver udviklingen mod bedre natur og miljøtilstand fremad. Ud over forskning kunne det være interessant at belyse effekten fra stadig strammere offentlige krav og regulering eller fra udsigt til højere afgifter.

Der er opstillet syv principper for opstilling af miljøpolitiske mål. Et fælles træk er at principperne er lettere at beskrive i teori end at udføre i praktisk politik, og det vises ikke hvordan de kunne anvendes i praksis. Derved bliver principperne mindre relevante i en praktisk sammenhæng

Omkring de metodiske betragtninger er beskrivelserne af irreversibilitet, hysteresis og forsigtighedsprincippet et godt bidrag til at forstå biologiske processer, men desværre er der langt igen for at kunne forholde sig til fx biotopers kompleksitet og økosystemsammenhænge i en økonomisk sammenhæng. DN finder at forsigtighedsprincippet bør finde anvendelse langt ofte end tilfældet er i dag. Rapporten har en relevant meget relevant vurdering vedrørende målopfyldelse i vandplanerne som er mangelfuld, fordi forsigtighedsprincippet er vendt på hovedet: usikkerhed om indsatsbehovet har ført til en sænkning af reduktionskravene til kvælstofudledningen. Det siger sig selv, at det er u hensigtsmæssigt og potentielt skadeligt for såvel

målopfyldelse og potentielt fordyrer indsatsen, som igen væltes over på fremtiden. Det samme gør sig gældende for biodiversitetsindsatsen. Det er vel ikke god samfundsøkonomi, men det tages ikke egentlig op som et problem.

DN finder, det udmærket at sammenligne på tværs af lande. Men når de foregående afsnit har set på forskellige områder i Danmark, kunne det være interessant at gøre mere ud af at sammenligne indsatsen og effekten i disse forskellige områder – og fokusere på hvorfor det på nogle områder går nogenlunde (fx mange udledninger til luften), mens det på andre områder går rigtig skidt (biodiversitet, åben natur). Hvad skyldes disse forskelle? DMØR priser ofte økonomiske incitament, men er den positive udvikling for udledninger til luft ikke ofte resultatet af håndfast regulering med skrappe krav om fx filtre, standarder o.lign.? Det tager rapporten desværre slet ikke stilling til.

Behovet for international regulering af grænseoverskridende forurening fremhæves endnu engang. Igen virker det meget ureflekteret efter lærebogen. Man kan jo godt forestille sig, at et land kan gå foran, selv om det derved afholder nogle udgifter til gavn for alle. Og at det kan skabe fordel i form af innovative løsninger og dermed nationale komparative fordele på markedet. Det kan samtidig sagtens tænkes, at det gode eksempel fremmer udviklingen i andre lande, hvilket virker tilbage på landet selv.

Kapitel 2

Kapitlet søger at beskrive dels behovet for en indsats for leve op til målet om at bremse tilbagegang for biodiversiteten i 2020 samt at anvise den ”billigste” måde at indfri målet. DN finder, det vigtigt at indsatsen udmønter sine alle sine internationale forpligtelser på området for at stoppe tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenesterne i 2020, og så vidt muligt at genoprette dem. DN, stiller sig forbeholdende over for, om alle forpligtelser nås med den fremlagte analyse. DN er generelt positiv overfor denne type analyser med geografiske metoder, men finder den fremlagte analyse for snæver. DN er bl.a. skeptisk over for målet i undersøgelsen om, at biodiversiteten kun lige skal sikres. Det har ikke blot en værdi, at naturen er artsrig på nogle områder, men at værdien af naturen stiger, desto flere artsrige områder, der forekommer. Det er centralt for opfyldelsen af de internationale mål, at økosystemerne er robuste og langsigtet leverer ydelser til samfundet. Robusthed fordrer typisk store arealer med plads til naturlig dynamik og sunde bestande af hver enkelt art som naturligt forekommer i området. Der ses i analysen ikke på, at sammenhæng mellem naturområder (grønne korridorer) er vigtigt for naturen såvel i biodiversitetsmæssig forstand som for den generelle naturkvalitet, og det er ærgerligt, at metoden ikke regner på sådanne gevinster. Der er tilsyneladende et generelt fravær af grønne korridorer i modelleringen i analysen.

Men DN mener, at det nuværende naturareal er et absolut minimum, idet det kan konstateres, at Danmark er det land i EU som har næstmindst areal udlagt til Natura 2000 blandt samtlige EU27 lande (8,9 % i forhold til landets samlede areal)¹.

De arealtal som analysen bidrager med er baseret på de 899 arter (heraf 186 rødlistede arter), hvor det har været muligt at fremskaffe tilstrækkelige data til at kunne gennemføre analysen. Dette er blot en brøkdel af de godt 30.000 arter som skønnes at forekomme i Danmark (hvoraf ca. 1.800 er Rødlistede). Det anføres at omkostningerne er langt lavere i skov end i det åbne land. Analysen har helt afgrænset sig fra at omfatte arter knyttet til de ferske vande og havet - biodiversitet omfatter alle typer af økosystemer samt variationen af genetisk materiale. Det må forventes, at et væsentligt større areal, end det der anføres i analysen, skal udlægges til naturbeskyttelsesformål såfremt målet om, at økosystemerne i 2020 er robuste og yder vedvarende essentielle tjenester skal opfyldes. DN stiller sig derfor forbeholdende overfor det økonomiske overslag over omkostninger forbundet med at gennemføre den foreslåede indsats, som analysen bidrager med. 0,8 mia. kr. synes at være meget lavt sat i lyset af ovenstående. Overslag baseret på EU Kommissionens opgørelse over økonomiske omkostninger forbundet med at implementere EU's 2020-biodiversitetsstrategi angiver en merudgift på 1,2 mia. kr. om året for Danmark. Baseret på niveauet for fredningserstatninger, som kan sidestilles med indsatser beskrevet i den gennemførte analyse, synes også omkostninger forbundet med de enkelte indsatser opgjort pr. ha. at være noget i underkanten - med mindre, at der kalkuleres med en løbende årlig udgift – hvorved indsatserne kunne gøres billigere gennem fredning.

Der peges på behov for en indsats over for landbruget i form af kvælstoffri zoner og overgang til åbent land. Dette kan give god mening i det husdyrproduktion i staldanlæg op til naturområder bidrager med en betragtelig kvælstofpåvirkning. Det kunne dog have været langt mere perspektiv rigt også at medtage områder i omdrift op til naturområder hvor der ud over et kvælstoftryk også en betragtelig påvirkning af pesticider. Nyere undersøgelser viser, at vindbårne sprøjtegifte har en langt større rækkevidde en hidtil antaget, hvilket tilsiger et langt mere restriktive forbud mod sprøjtning op til naturområder og væsentlige begrænsninger i det åbne land.

Det anføres at "Der kan dog være behov for at sikre levesteder i agerlandet som biologiske "trædesten" mellem egentlig naturområder". Disse fremgår dog ikke klart af analysen eller hvilken specifik funktion og omkostning disse andrager.

¹ Natura 2000, European Commission Nature and Biodiversity Newsletter, January 2012, oversigt side 2-3 gengiver 2011-tal for EU 27.

Der laves en variant af undersøgelsen, hvor man kun regner så de truede arter sikres. Det vurderes væsentligt billigere (720 mio. mod 844 mio.) og at indsatsen faktisk beskytter 96 % af alle arter. Det tolkes som, at det er dyrt at sikre de sidste 4 %. Men figurerne s. 254 viser, at beskyttes alle arter, vil mange arter findes langt flere steder, end hvis man kun beskytter truede arter. Med andre ord, er der samlet set god gevinst ved at vælge at beskytte alle arter frem for kun de truede. Omkostningerne ved kun at beskytte et udvalg af arterne beregnes også. Det er DN's opfattelse, at det meget uheldigt at DMØR også regner på muligheden for svækkelse af det politiske mål om at standse tilbagegang af biodiversitet. Det må opfattes som en uheldig politisering, som DMØR klart burde afstå fra (biodiversitetsmålet er politisk vedtaget og en *international forpligtelse* for Danmark).

DN finder det positivt, at DMØR rapporten fremhæver, at der er behov for permanente ordninger for at sikre natur i Danmark. Det betyder at den udbredte model med midlertidige ordninger over for landbruget må ophøre og der bør omlægges til permanente løsninger. Som påvist i tidligere års rapporter er effekten af midlertidige ordninger ikke god nok, og der er fare for at der finder kraftig overkompensering sted.

I afsnittet II.6. er en gennemgang af litteratur studier om værdisætning af biodiversitet. Området er vanskeligt, men det er efter DN's mening på tide at DMØR beskæftiger sig med området. Det tags udgangspunkt i betalingsvilligheden, hvor folk er spurgt hvor meget de vil betale for at bevare eller øge biodiversitet, men der nås stilles et stort spørgsmålstejn ved, de er dækkende for "eksistensværdien" af biodiversitet. Det forklares også, at biodiversitet har andre meget væsentlige værdier for økonomien, fx bestøvning, bedre muligheder for udvikling af medicin og rekreative værdier, samt at det generelt er vanskeligt at måle værdier af biodiversitet ved store ændringer og nær eventuelle "tipping points", hvor levevilkår kan bryde helt sammen. Dvs. at en stor del af eksistensværdien udelades og betalingsvillighed tages som udtryk for værdien af biodiversiteten.

DN er ydermere skeptisk over for de konklusioner der drages i rapporten angående betalingsvillighed. For eksempel viser udenlandske studier betalingsvillighed på 170-1.810 kr./familie/år for mange arter (s. 216). Tilsvarende tal fra danske studier er 190-1.130 kr./familie/år. DMØR ender med at skønne, at der er en betalingsvillighed på 300-700 kr./familie/år for at beskytte 200 truede dyrearter i Danmark. Denne konklusion må dog siges at være et yderst konservativt skøn. Andre undersøgelser peger på at den samlede betalingsvilje ligger på 600-1.600 pr. husstand pr. år. (Fx Jellesmark Thorsen, Strange og Rahbæk 2012 i Danmarks Natur frem mod 2020, Det grønne kontakt udvalg 2012)

Det kan undre, at DMØR holder sig litteraturstudier primært af ældre og i overvejende grad danske studier og ikke benytter nyere væsentlige teoretiske bidrag i analysen. Med TEEB ((The Economics of Ecosystems and Biodiversity) er over en årrække udviklet internationalt anerkendte metoder til at opgøre værdierne ved biodiversitet og økosystemtjenester. DN har gentagende gange opfordret DMØR til at bygge videre på dette internationale arbejde i dansk kontekst og dermed at bidrage til at mainstreame værdier ved biodiversitet og økosystemtjenester i alle dele af samfundet og på tværs af sektorer. DN finder, det er ærgerligt, at det ikke er lykkedes at fremkomme med flere konkrete (danske) eksempler på gevinster ved at sikre den biologiske mangfoldighed i Danmark. Det kunne have været et godt bidrag, da der i foråret 2012 kommer et TEEB studie for EU og i efteråret et TEEB for de nordiske lande i efteråret 2012. Det forventes at der i DMØR rapporten for 2013 medtages konklusioner og beregninger for Danmark i forlængelse af dette.

Friluftsrådet

Friluftsrådets formand Lars Mortensens kommentar til den miljøøkonomiske vismandsrapport 2012

Friluftsrådet noterer sig med tilfredshed, at de økonomiske vismænd har valgt at lade de tre temaer i rapporten til Det Miljøøkonomiske Råd 2012 handle om Dansk miljøpolitik 2000-2010, Biodiversitet og Ægte opsparing. Friluftsrådet anerkender grundlæggende vismændenes analyser og finder, at rapportens behandling af emnerne på stort set alle områder er både fagligt velunderbygget og bredt funderet.

Friluftsrådet har enkelte kommentarer til analyserne og rapporten og har noteret sig især enkelte anbefalinger fra vismændene:

- I kapitlet om Dansk miljøpolitik 2000-2010 påpeger vismændene, at i praksis suppleres de overordnede mål i miljøpolitikken ofte af mere konkrete styringsmål og virkemidler. Der opstilles en række konkrete økonomiske principper for, hvordan hensigtsmæssige mål på miljøområdet bør fastlægges. Det er vigtigt, at målene følger 7 principper for gode mål herunder "tager højde for samspil med andre mål og miljøpåvirkninger". Vismandsrapporten kunne styrkes ved i større grad at have behandlet mulighederne for synergi i at samtænke regulering af flere miljøproblemer. En række styringsmål og virkemidler i miljøpolitikken mangler at tage højde for samspillet med andre mål. Konkrete styringsmål og virkemidler fastlagt i henholdsvis miljømilliard I og II er fastsat uden en sådan hensyntagen. Der burde eksempelvis have været taget højde for en forbedring af de rekreative værdier ved gennemførelsen af de mange vådområdeprojekter og således undgået

ensidig fokusering på nedsættelse af udledningen af nitrat og fosfat i naturen.

- I rapporten peger vismændene på, at der kan være behov for at genoverveje nogle af de nationale miljøpolitiske mål, eksempelvis målet om en fordobling af skovarealet over en periode på 80-100 år. Fra at have været et redskab mod overproduktion i landbruget er skovrejsningen blevet et bredere redskab til varetagelse af hensynet til friluftsliv, biodiversitet og miljøbeskyttelse. Friluftsrådet ser gerne en sådan genovervejelse af baggrunden for det politiske mål om en fordobling af skovarealet, idet eksempelvis de fordelingspolitiske overvejelser i forbindelse med skovrejsningen bør tydeliggøres. En uklar målsætning på dette område synes at hæmme den politiske effekt.
- I kapitlet om Dansk miljøpolitik 2000-2010 påpeger vismændene, at når gevinsterne ved miljøpolitiske tiltag først kommer flere år efter omkostningerne, så skal de forventede fremtidige gevinster tilbagediskonteres, så de kan sammenlignes med omkostningerne i nutiden. Friluftsrådet havde gerne set, at vismandsrapporten havde uddybet analyserne og beskrivelserne på dette felt og således sat mere fokus på den problemstilling, at danske miljøpolitik igennem en årrække har brugt en real diskonteringsrente på 5 pct. ved samfundsøkonomiske analyser og dermed tillagt nutidens velfærd relativt større vægt i forhold til fremtidens. I lyset af, at Regeringsgrundlaget fra september 2011 netop peger på, at det er regeringens hensigt, at diskonteringsrenten skal vurderes med henblik på at sænke den, havde det været belejligt om vismændene havde uddybet analyserne og anbefalingerne på dette område.
- I kapitlet om Dansk miljøpolitik 2000-2010 redegør vismændene, for fordelingen af miljøopgaver i stat, regioner og kommuner og beskriver også private aktørers rolle i miljøpolitikken. Friluftsrådet havde gerne set denne del af vismandsrapporten uddybet yderligere. Miljøministeriet har som en del af staten det overordnede ansvar for miljøregulering, naturforvaltning og landsplanlægning m.m., men samtidig er Miljøministeriet landets største ejer af naturarealer med tilhørende forvaltning af de statsejede naturområder herunder statskovene. Friluftsrådet så også gerne, at den miljøøkonomiske rapport havde behandlet de private aktørers rolle i miljøpolitikken yderligere: Hvad betyder det stigende antal fondsejede naturarealer og hvad betyder det for miljøpolitikken, at en enkelt fond ejer op mod 80 pct. af de samlede fondsejede naturarealer?
- Vismandsrapporten konstaterer, at *"Dansk naturpolitik indeholder et overordnet mål om at skabe mere og bedre natur, der er tilgængeligt for borgerne..."* og henviser endvidere til, at Danmark har tilsluttet sig FNs Rio-

konvention om den biologiske mangfoldighed. Yderligere overvejelser om synergi i samspillet mellem de overordnede mål om mere og bedre natur, om bedre tilgængelighed og biodiversitet og ikke mindst overvejelser om, i hvilket omfang sådanne styringsmål undgår at blive virkningsløse eller i værste fald modarbejder hinanden, havde styrket rapporten. Dette blot for at sikre størst mulige udbud af goder, som miljø, natur og tilgængeligheden til naturen, til den lavest mulige omkostning.

- I rapporten påpeger vismændene, at forurenende adfærd bør beskattes ens på tværs af sektorer. Dette indebærer bl.a., at landbrugets udledning af ikke-energi-relaterede drivhusgasser bør reguleres. Friluftsrådet noterer med tilfredshed, at vismændene således fremhæver, at når en skat skal korrigere en markedsfejl, så bør den pålægges alle forurenere på tværs af sektorer. Det havde været en styrke for rapporten, hvis der var givet flere eksempler på, at visse sektorer forfordes i skattemæssig henseende, hvad angår miljøregulerende beskatning, og at offentlig støtte til specifikke erhverv indebærer en omfordeling af ressourcerne i økonomien til gavn for disse erhverv.
- Især i kapitel 2 om Biodiversitet skelnes der i vismandsrapporten mellem på den ene side friluftsliv og på den anden jagt og fiskeri. Friluftsrådet har forståelse for, at vismændene af økonomisk analysemæssige årsager opererer med en sådan opdeling. Men samtidig vil Friluftsrådet advare imod, at denne deling dyrkes yderligere. Det er Friluftsrådets opfattelse, at jagtaktiviteter i alt overvejende grad er at betragte som en rekreativ aktivitet og en del af friluftslivet og stort set ikke som forbrugsydelse på linje med andre erhvervsaktiviteter. Det rekreative fiskeri er ligeledes en central del af friluftsliv. Der synes således ikke i rapporten at være dybtgående analyser/overvejelser om grænsedragningen mellem, hvilke økosystemydelse relateret til friluftsliv, der kan/bør gøres til genstand for handel og hvilke ydelser, der i højere grad har karakter af at være offentlige goder.
- Friluftsrådet noterer sig med tilfredshed, at rapporten fremdrager, at selv om det ud fra en snæver biologisk/biodiversitetsmæssig synsvinkel ikke er væsentligt at etablere ny natur så kan det ud fra andre hensyn f.eks. rekreation være hensigtsmæssigt at skabe helt nye naturområder.
- I kapitel 2 om Biodiversitet redegøres der for, hvorfor der i Danmark er begrænsede muligheder for at benytte et økonomisk instrument som auktioner, da det primært er fordelagtigt, når der kan vælges mellem mange forskellige områder for at opnå en given målsætning. Vismændene konkluderer således, at auktioner næppe er brugbart i stort omfang, hvad angår realisering af målsætninger om at beskytte biodiversiteten i Danmark. Derefter tilføjes *"For andre målsætninger i naturpolitikken - f.eks. i forhold til rekreation -*

er auktioner imidlertid et instrument, der kan indgå i værktøjskassen." Friluftsrådet finder ikke, at der i rapporten er belæg for en sådan konklusion. Friluftsrådet erkender, at der i visse friluftspolitiske situationer kan benyttes auktionsprincippet, men understreger, at der i lighed med vismændenes påpegning af begrænsningen af auktioners egnethed i forbindelse med beskyttelsen af biodiversiteten, også at det på en lang række friluftspolitiske målsætninger bestemt ikke vil være fordelagtigt at benytte auktionsprincippet. En række friluftspolitiske målsætninger er i høj grad afhængige af den geografisk placering og lokale sammenhæng, og dette medfører, at der er forholdsvis lille fleksibilitet i valget mellem mulige områder. Der er i Danmark begrænsede muligheder for at benytte auktionsprincippet også i forhold til rekreation og friluftsliv.

- *I rapporten påpeges det, at der i dag kun er "få ordninger under f.eks. Landdistriktsprogrammet, som understøtter mere permanente ændringer i arealanvendelsen. Brugen af ordninger med mere langvarigt sigte bør derfor udvides og rettes mod både skov og åben natur." Friluftsrådet ønsker i denne forbindelse at understrege, at det samfundsøkonomisk på en lang række miljøpolitiske områder vil være en fordel at gennemføre permanente ordninger frem for både kortsigtede og langvarige ordninger.*
- *Det påpeges i rapporten, at I forhold til at nå en målsætning om at beskytte alle arter, er der hverken biologisk behov for eller en økonomisk fordel ved at rette betydelige indsatser mod at beskytte levestederne i agerlandet, dvs. småbiotoper som hegn, skel og vandhuller i landbrugsområderne". Der kan dog alligevel være grund til at sikre levestederne i agerlandet, fordi disse kan have en rolle som biologiske "trædesten" mellem egentlige naturområder og eksempelvis af hensyn til landskabets henseende. Friluftsrådet ønsker at tilføje, at disse småbiotoper også kan have uvurderlig betydning for friluftslivet og være helt grundlæggende forudsætninger for opretholdelsen af rekreation i dyrkningslandskabet, som udgør en betydelig andel af landets samlede areal.*
- *Friluftsrådet er enig med vismændene, når de peger på, at der kan være en reduktion i den rekreative værdi ved at gå fra naturnær skovdrift til urørt skovdrift. Dette forhold må nødvendigvis indgå i de politiske vurderinger af omfanget af benyttelsen af urørt skovdrift som et miljøpolitisk virkemiddel. Når vismændene således erklærer, at "langt flere skovarealer bør udlægges til urørt skov" skal Friluftsrådet blot påpege, at dette udsagn alene tager sit udgangspunkt i forfølgelsen af et miljøpolitisk mål snævert afgrænset til biodiversitet.*

- Friluftsrådet noterer sig, at der i kapitel 3 om ægte opsparing redegøres for, at de rekreative værdier er lige så vigtige som kommercielle værdier. Friluftsrådet er enig i denne konklusion.

WWF Verdensnaturfonden

Klima og energi

Rådet argumenterer igen i år for, at den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå man kan regulere CO₂-udledningen, er via EU's kvotesystem. Derfor konkluderer rådet også, at Danmarks selvstændige VE-mål i "Vores energi" ikke er hensigtsmæssige. Energisparemålsætning og opdelingen i en kvote- og en ikke-kvotesektor er heller ikke ønskværdig ifølge Rådet.

Rådets anbefalinger lægger med andre ord op til, at Danmark ikke skal føre en aktiv klimapolitik og blot vente på, at de klimaskeptiske lande i EU ændrer holdning; denne passivitet støtter WWF på ingen måde.

Kvotesystemet er i teorien et effektivt instrument til at regulere CO₂-udledningen i Europa på. Når det er sagt, er det åbenlyst, at det nuværende kvotesystem i EU ikke fungerer og dermed ikke leverer en effektiv reducere af CO₂-udledningen. Systemet sender ikke i dag klare signaler, som ansporer til den nødvendige teknologiudvikling eller langsigtede omstilling af EU's energiforsyning til vedvarende energi. Danmark bør i EU arbejde for, at kvotesystemets mangler rettes op, men det er samtidig helt nødvendigt at anvende virkemidler, der supplerer kvotemarkedet. Rådets hovedbetragtninger ift. klima- og energipolitikken er:

Danmark bør ikke stræbe efter "enegang" på klimaområdet

WWF er helt uenig i anbefalingen, når man tager den aktuelle europæiske og internationale politiske situation i betragtning. WWF deler synspunktet om, at der skal arbejdes for en ambitiøs international aftale, men mener samtidig, at den nuværende mangel på drive internationalt betyder, at der er et stort behov for lande, der går foran og inspirerer andre til at være mere ambitiøse, således som den danske regering lægger op til med sin klima- og energipolitik. De internationale processer kan ikke alene skabe en tilstrækkelig ambitiøs indsats. Der er også behov for et pres nedefra gennem handling, bl.a. på nationalstatsniveau.

Mål om energibesparelser gør ikke noget for den samlede CO₂-udledning

WWF er uenig, når Rådet konkluderer, at det ikke er hensigtsmæssigt at opstille mål for energibesparelser. Analysen tager ikke i betragtning, at gennemførelse af energibesparelser er tæt koblet sammen med at omlægge energisystemet til vedvarende

energi på den mest omkostningseffektive måde – en omlægning som regering og opposition er enige om skal finde sted. Dette skyldes, at en mere effektiv anvendelse af energien er med til at reducere de nødvendige nye investeringer i vedvarende energi.

Køb af kvoter i kvotesektoren skal kunne modregnes reduktionsmålet for ikke-kvotesektoren

Rådets anbefaling giver anledning til, at der vil gå lang tid, før der bliver gennemført CO₂ besparende tiltag i transportsektoren, eftersom det er væsentligt dyrere at reducere CO₂-udledningen fra transportsektoren end fra de kvoteomfattede sektorer. WWF mener, at netop fordi transportsektoren er en af de helt store udfordringer, er det allerede nu nødvendigt at gøre en indsats for at nedbringe udledningen fra transportsektoren. I modsat fald når Danmark ikke målet om at være fri fra fossile brændsler senest i 2050.

Danmark bør opkøbe kreditter for at nå reduktionsmål

WWF mener at anbefalingen har nogle uheldige konsekvenser. Opkøb af kreditter i andre lande er i høj grad er opkøb af ”varm luft” fra Østeuropa, der ikke sikrer en reel sænkning i CO₂-udledningen. Ligeledes kan der stilles spørgsmål ved additonaliteten ved køb af kreditter fra en række CDM-projekter. Man er desuden nødt til at forholde sig til, at de rige lande bør tage ansvar og gå foran ved at reducere drivhusgasudslippet på hjemmebane, i stedet for at købe sig fra at undlade selv at gennemføre en ansvarlig klima- og energipolitik.

Miljøpolitik bør udelukkende føres for miljøets skyld

Rådet antyder, at vedvarende energi ikke vil kunne klare sig på markedsvilkår, hvis støtten fjernes, men forholder sig ikke til, at dette bl.a. skyldes, at den vedvarende energi i dag skal konkurrere med allerede tilbagebetalte fossilt fyrede kraftværker, der ofte også har modtaget subsidier. Hvis man fra politisk side ønsker, at der skal ske en udbygning med VE, bliver man nødt til at give særlig støtte, da markedet på nuværende tidspunkt ikke i sig selv giver tilstrækkeligt incitamentet til nye investeringer.

Der er også grund til at anfægte Rådets holdning om, at miljø- og erhvervspolitik ikke kan gå hånd i hånd, således at der ud over klima- og miljøhensyn også er blik for de konkurrencefordele og vækstmuligheder det giver for danske cleantech virksomheder, at Danmark er helt i front på det grønne område. Eksporten af energiteknologi er således i de seneste 10 år vokset betragteligt til at udgøre et sted mellem 9-12 % af Danmarks samlede eksport, heraf tegnede vindmøller sig alene for omkring 8 % af den samlede eksport i 2010.

Biodiversitet

Generelt et fint og solidt kapitel der anerkender målet om at standse tilbagegangen i biodiversiteten. Det anbefales, hvordan indsatsen skal fordeles i forhold til skov, åben natur og agerland. Rådet vurderer, at en indsats i agerlandet ikke har ligeså stor en betydning for biodiversiteten som en indsats i skov og åben natur. WWF finder det beklageligt, at man ikke har valgt at analysere de akvatiske områder, da det i højere grad ville give analysen anvendelighed for en vurdering af den danske natur som helhed.

Agerland har ingen betydning for biodiversiteten

Rådet forventer ikke, at fokuseringen på randzoner langs vandløb vil give et positivt bidrag mht. biodiversiteten, da de arter der lever på agerjorden, også er repræsenteret i andre naturtyper, som skov og åben natur. Randzonebeskyttelse retter sig hovedsageligt mod de akvatiske økosystemers biodiversitet, og derfor er konklusionen ikke berettiget ud fra kapitlets datagrundlag.

WWF stiller sig også kritisk over for konklusionen om, at der ikke er biologisk behov eller økonomisk fordel i at beskytte småbiotoper i agerlandet. Småbiotoperne kan have en rolle som biologiske trædesten mellem større naturområder, og ligeledes vil mange fugle have gavn af disse ”naturpletter”. Natur i agerlandet kan også sikre sammenhæng i landskabet og medvirke til en større rekreativ værdi.

Ægte opsparing

Generelt er der mange af analyserne i kapitlet, man kan undre sig over befinder sig i en miljørapport – det gælder opgørelsen af humankapital og analysen af skatteforholdene i Nordsøen. Kapitlet konkluderer, at Danmark har en positiv ægte opsparing, hvor der er et stort negativt bidrag fra klima og et stort positivt bidrag fra uddannelse af befolkningen. Man kan medgive rådet, at ægte opsparing til en vis grad kan være en indikation på, hvordan der skal prioriteres mellem bl.a. vækst og bæredygtighed, men som rapporten også pointerer, er indikatorer for bæredygtighed vanskeligt at opgøre, og ting der er svære at opgøre i praksis, må udlades. Man skal derfor være opmærksom på, at tallene for opgørelser i naturkapitalen ofte vil være underestimerede og usikre i forhold til opregninger af humankapital.

Diskonteringsrenten

Det er positivt, at man erkender, at utålmodighed ikke bør medregnes i diskonteringsrenten, hvis man har en målsætning om bæredygtighed. Det er derfor også positivt, at Rådet i regneeksemplet kommer frem til en diskonteringsrente på 3 pct., som er mindre end den hidtil benyttede. Rådet skriver alligevel, at tidspræferencen bør være positiv, idet der er en vis sandsynlighed for at menneskeligheden går til grunde. Denne antagelse har dog en tvivlsom betydning, når man opererer med et tidsperspektiv på 100 år.

Klimaomkostninger

Rapporten konkluderer, at Danmark i vid udstrækning påvirkes af udenlandske udledninger i forhold til klimaets negative andel af ægte opsparingen, og derfor bør Danmark arbejde for en ambitiøs international klimaaf tale.

Det nævnes i rapporten, at der er stor usikkerhed forbundet med omkostningerne ved klimaforandringerne og analysen betragter kun perioden frem til 2100. På denne måde underestimeres flere af omkostningerne. Rådet kommer frem til en negativ opsparing på 6 pct. af BNP, men usikkerhederne ved klimakapitalen resulterer i, at alternative beregninger svinger mellem 0 og 30 pct. af BNP, hvilket må siges at være relativt stor usikkerhed. Klimakapitalens andel i ægte opsparingen er i høj grad usikker, og der kan stilles spørgsmålstegn ved at benytte så usikre tal til at konkludere, at Danmark samlet set har en positiv ægte opsparing.

Ægte opsparing er et mål for svag bæredygtighed

Rådet fremhæver, at der vil være et selvstændigt behov for at vurdere kritisk naturkapital der er livsunderstøttende eller ukrænkelig, idet disse ikke kan erstattes af menneskeskabt kapital. Det understreges i rapporten, at klimaet er livsunderstøttende naturkapital og kan være uvurderlig. Man kan dermed stille spørgsmålstegn ved anvendeligheden af målet for ægte opsparing, når man opregner klimakapital, og der savnes en grundigere analyse af substituerbarheden mellem de forskellige kapitaltyper.

Landbrug & Fødevarer

Kapitel I: Dansk miljøpolitik 2000 - 2010

Der er grund til at glæde sig over rapportens konstatering af, at fosforoverskuddet i den seneste opgørelse samlet set er kommet under nul, og at målet i VMP III for fosfor således er nået.

For kvælstof vurderes det i rapporten, at tiltagene i VMP III ikke har haft stor betydning for miljømålet. Videncentret for Landbrug har imidlertid dokumenteret, at der er sket fald på en række andre områder, som har ført til, at der i perioden 2004 til i dag er sket et betydeligt fald i tabet af kvælstof, som opvejer og måske endda overstiger VMP III-målene. Landbrug & Fødevarer mener således, at målene i VMP III er opfyldt, også for kvælstof.

Landbrug & Fødevarer er opmærksom på, at miljøpåvirkninger ved brug af pesticider skal reduceres, og har længe peget på behovet for en anden indikator. Der er nu kommet en ny indikator, og efterhånden som landmændene får øget opmærksomhed på de forskellige produkters giftighed, forventes pesticidbelastningen at falde til et

for samfundet acceptabelt niveau. Niveaueet for pesticidanvendelsen er i øvrigt markant lavere i Danmark end de lande, vi normalt sammenligner os med, jf. blandt andet det såkaldte Endure-program.

International regulering spiller en stigende rolle for dansk miljøpolitik. Det stiller store krav til omsætningen af de internationale miljømål til danske forhold. Med det første udkast til vandplaner viste det sig, at Danmark stillede langt større krav til landbruget end vores nabolande.

Regeringen valgte i tråd hermed at forlænge tidsfristen for reduktionen med de ekstra 10.000 tons kvælstof til 2027. Når EU indfører fælles regler på et område, kan det ikke nytte, at reglerne implementeres så forskelligt, som der var lagt op til. I så fald går det ud over konkurrenceevnen.

Rapporten peger på, at miljømæssige styringsmål bør modsvare miljøproblemets geografiske udstrækning og give mest mulig fleksibilitet i valget af virkemidler. I de foreliggende vandplaner er dette netop ikke tilfældet. Der er i tråd med denne anbefaling behov for at inddrage andre mere målrettede og omkostningseffektive virkemidler, som f.eks. stenrev, minivådområder og muslingeproduktion.

Rapporten anvender begrebet hysteres, som beskriver, at effekten ved en stigning og et fald i miljøbelastning ikke er lige store. Det gælder for eksempel ålegræssets udbredelse. Tidligere tiders kombination af spildevand fra husholdninger og industri, stenfiskeri og landbrugsproduktion har desværre medført en forringelse af vandmiljøet ved kysterne, herunder at stenrev og ålegræs er forsvundet. De senere års markante reduktioner i landbrugets kvælstof- og fosforoverskud har således *ikke* bragt ålegræsset tilbage på de ønskede dybder. Andre faktorer spiller ind, for eksempel: Ændrede sedimentforhold, fjernelse af stenrev, fiskeri, invasive arter (gøpler), stigende temperaturer og manglende rekoloniseringsevne hos ålegræs. Det understreger, at det er fejlagtigt udelukkende at fokusere på reduktion af kvælstof, hvilket der er stor enighed om blandt fagfolk, jf. ålegræsarbejdsgruppens rapport. Argumentet om, at der kan være behov for at stramme kvælstofskruen yderligere, holder derfor ikke vand.

Landbrug & Fødevarer er enige i, at provenubegrundede skatter bør pålægges den mest uelastiske skattebase, mens afgifter rettet mod markedsfejl, der medfører forurening, så vidt muligt bør afspejle den samfundsøkonomiske omkostning ved forureningen, og provenuet tilbageføres. At høje afgifter har samme negative indflydelse på arbejdsudbuddet som høje indkomstskatter, bør indgå i tilrettelæggelsen af den fremtidige miljø- og skattepolitik. Ved tidligere skattereformer er provenutabet ved nedsættelsen af indkomstskatterne ofte blevet erstattet af højere grønne afgifter. Ifølge rapporten indebærer det, at der ikke opnås den forventede forøgelse

af arbejdsudbuddet. Indkomstskattereformer bør derfor holdes adskilt fra grønne afgifter.

Landbrug & Fødevarer er enig i rapportens konklusion om, at der skal findes internationale løsninger på miljøproblemer, der enten er grænseoverskridende, eller hvor konkurrencehensyn tilsiger koordination internationalt. For eksportintensive erhverv som landbrugs- og fødevarerhvervet er dette helt afgørende.

I rapporten nævnes, at spildevandsafgiften er reduceret for erhverv med store udledninger. Dette kan give et forkert indtryk. Der findes i lovgivningen visse fritagelser for enkelte erhverv, men Spildevandsudvalgets rapport har vist, at samlet set betaler erhvervsvirksomheder med store spildevandsudledninger uforholdsmæssigt meget i forhold til deres reelle miljøbelastning.

Landbrug & Fødevarer er enige i rapportens pointer med hensyn til, at EU's kvotesystem er grundlaget for dansk energi- og klimapolitik, og at udbygning med vindenergi ikke vil reducere klimabelastningen. I stedet bør Danmark arbejde for, at kvoterne sænkes. Udnyttelse af biogas er derimod uden for kvotesystemet, og her vil en isoleret dansk satsning derfor give en klimaforbedring. Landbrug & Fødevarer finder desuden, at PSO-afgiften er u hensigtsmæssig. I stedet bør omkostningen til vedvarende energi fordeles på en bredere finansieringsbase.

Der er behov for mere viden og forskning, hvis der skal opnås bedre resultater i den danske miljøpolitik, ikke mindst på vandmiljøområdet. I dag ved vi alt for lidt om årsagssammenhænge, men også om effekten af en række af de virkemidler der i dag tages i anvendelse.

Kapitel II: Biodiversitet

Rapportens undersøgelser viser, at en indsats for at fremme biodiversitet ikke, som man nogle gange kunne få indtryk af i debatten, alene skal fokuseres på reduktion af landbrugsproduktionen. De arter, som færdes på landbrugsarealerne, har deres primære biotoper i skovene. Bræmmer, mv. langs markerne kan dog fungere som "trædesten" mellem de forskellige biotoper. Analysen understøtter således, at det er muligt at forene intensiv landbrugsdrift med en rig biologisk mangfoldighed.

Det er overordentlig positivt. Dette skal ikke mindst ses i lyset af den globale udvikling, hvor et stadigt stigende befolkningstal vil stille krav om en stadig stigende fødevarerproduktion. I en nyligt udgivet rapport fra FAO slås det fast, at denne stigning bør sikres gennem intensiv produktion, da dette er det mest ressourceeffektive.

Det fastslås endvidere i rapporten, at indsatsen for bevarelse af biodiversitet skal være målrettet og af permanent karakter, og at ressourcerne er spildt, hvis naturge-

vinsterne er midlertidige. Landbrug & Fødevarer skal med dette understrege vigtigheden, at der i EU-sammenhæng arbejdes intenst på at få ændret den gældende landdistriktsforordning, så der i fremtiden vil kunne udbetales engangsersatninger, ligesom der i fremtiden vil kunne skræddersys ordninger, som vil kunne understøtte en rig biologisk mangfoldighed.

Det er på ingen måde ligegyldigt, i hvilke skovområder og hvilke lysåbne naturområder, der sættes ind. Landbrug & Fødevarer bakker op om rapportens konklusioner om, at indsatsen ikke skal spredes ud på alle arealer, men ske i strategiske områder/netværk af vigtige områder, som tilsammen vil sikre arterne. De samfundsøkonomiske omkostninger ved at beskytte betragtede arter er betydelige, hvorfor det er afgørende at identificere indsatser i forhold til biodiversiteten, som samtidig vil have positive effekter i forhold til miljø og klima.

Det er af stor betydning, at man, samtidig med at man får udformet de nødvendige målrettede ordninger, fjerner regler (såvel nationalt som EU betingede), der udgør en betydelig barriere for indsatsen for at understøtte en rig biologisk mangfoldighed – det gælder fx krydsoverensstemmelsesreglerne.

Det er endvidere afgørende, at i det omfang det, som det nævnes i rapporten, overvejes at indføre kvælstofbufferzoner eller at udvide de åbne naturarealer på bekostning af landbrugsjord svarende til ca. 44.000 ha, skal dette ske med fuld erstatning til landmanden.

Kapitel III: Ægte opsparing

Rapportens analyse af udviklingen i den såkaldte ”ægte opsparing” viser, at Danmarks ægte opsparing har udgjort 7,4 pct. af BNP i perioden 1990-2009. De positive bidrag kommer primært fra væksten i fysisk, finansiel og human kapital. Klimaproblemet, som i overvejende grad påføres Danmark fra udlandet, giver det største negative bidrag til den ægte opsparing. Udtømningen af olie- og gasressourcerne i Nordsøen giver ligeledes et stort negativt bidrag, som i perioden 2000-2009 har ligget på -2,2 pct. af BNP.

Som påpeget i rapporten, er det den danske stat, og dermed hele den danske befolkning, der har ejendomsretten til værdierne i undergrunden. Værdien af de tilbageværende ressourcer er trods færre fysiske ressourcer større end nogensinde som følge af olieprisstigninger.

Ressourcerenten fra de fælles værdier bør efter vores opfattelse ikke tilfalde enkelte private aktører. En passende beskatning af samfundets ressourcer i Nordsøen er relevant for hele erhvervsudviklingen. Niveauet af skatter og afgifter i Danmark har stor betydning for vores virksomheders konkurrenceevne. Når så store danske

samfundsressourcer udnyttes, uden at der tilfalder staten og samfundet en tidssvarende og balanceret andel af indtjeningen, belastes borgere og det øvrige erhvervsliv på urimelig måde.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv vil gerne takke formandskabet for årets rapport fra Det Miljøøkonomiske Råd, som dækker krydsfeltet mellem miljø, energi, biologi, bæredygtighed og beskatning, herunder emner som ikke har været analyseret før. I det følgende vil kommentarerne fra Dansk Erhverv så vidt muligt forholde sig til de enkelte kapitler i rapporten.

Kapitel 1: Dansk miljøpolitik 2000-2010

Afsnit 1.3 beskriver EU's kvotesystem som velegnet til at håndtere målet om at reducere CO₂-udledningen. Men opdelingen i en kvote- og en ikke-kvote belagt sektor er en udfordring. Udviklingen for de ikke kvotebelagte sektorer, de 3 B'er – bønder, biler og boliger - der står for langt størstedelen af emissionerne, er vanskelige at kontrollere og løsninger er dyre udenfor kvote.

Det er specielt vanskeligt at finde erstatninger for transportsektorens næsten fuldstændige afhængighed af olie, hvilket udgør en samfundsøkonomisk udfordring efterhånden som prisen på olie stiger pga. manglende udbud, geopolitisk ustabilitet og stigende efterspørgsel fra bl.a. BRIK landene. Denne problematik er unik for olien: Den forventede prisudvikling på gas og kul er langt mere afdæmpet (i visse scenarier forventer IEA således en faldende kulpris frem mod 2050). Miljøpolitikken bør således specifikt prioritere tiltag, der reducerer vores forbrug af olie. EU har et ambitiøst krav om en 20%’s reduktion i 2020 indenfor de ikke kvote-belagte sektorer.

En fremsynet miljø/energipolitik har ansporet danske virksomheder til tidlig udvikling af grønne teknologier. Danmark har derfor førende grønne løsninger indenfor landbrug, bioteknologi, energi og i byggebranchen. Løsningerne kan anvendes til omkostningseffektive reduktioner i Danmark. Og 'first-movers', som udvikler succesfulde løsninger til de 3 B'er vil have store globale konkurrencefordele. En fokuseret indsats f.eks. på biogas, halmbaseret bioethanol og efterisolering af boliger kan skabe mange tusinde jobs i Danmark.

I afsnit 1.4 om arbejdsdelingen i miljøindsatsen hæfter Dansk Erhverv sig ved den vigtige konklusion, at ansvar og virkemidler ikke altid følges ad. Vi deler den betragtning og tillader os i den sammenhæng at pege på hele vandforsyningsområdet

som et eksempel herpå - tilmed et eksempel hvor både prisdannelse og selskabsdannelse forekommer ret uoverskuelig.

I afsnit 1.9 om dansk miljøpolitik i international kontekst fremgår det, at Danmark ifølge de gængse definitioner har verdens klart højeste grønne skatte tryk med 5,7 pct. – heri indgår dog bl.a. også registreringsafgiften på transportområdet. Den internationale sammenligning er tilmed foretaget på baggrund af 2008-tal, dvs. før seneste skattereform fra 2009, der flyttede skat væk fra arbejdsindkomst og i betydelig grad over på indirekte skatter, her i blandt mange grønne afgifter.

I afsnit 1.10 om de kommende års miljøpolitik beskrives regeringens energiudspil ”Vores Energi”, hvor DØR fokuserer kritisk på, at den forhøjede indsats for at fremme vedvarende energi pga. af EU’s kvotesystem ikke vil nedbringe den samlede CO₂-emission i EU. Dansk Erhverv er knapt så kritisk. Vi finder regeringens (reviderede) klimaudspil både ambitiøst og pragmatisk – og håbet i skrivende stund er, at der kan opnås et bredt politisk forlig herom, da det har en selvstændig værdi for erhvervslivet, hvis man fortsætter mange års tradition med brede forlig på energiområdet. Netop energiinvesteringer er kendetegnet af en meget lang tidshorison og derfor ekstra følsomme overfor markante skift i rammevilkår undervejs.

På bundlinjen indeholder ”Vores Energi” positive vækst- og beskæftigelsesmuligheder, der opvejer ekstraregningen. Her tænkes på gode forretningsmuligheder for servicesektoren og et stort besparelsespotentiale på hjemmemarkedet eksempelvis via energirenovering af bygningsmassen - og på eksportmarkedet, hvor cleantech og energiteknologi allerede i dag udgør en vigtig del af vores eksport, og hvor der må ventes betydelige forretninger i fremtiden også.

Med energiudspillet fremviser regeringen kvaliteter, som glimrede ved sit fravær i forbindelse med finanslovens nye afgifter på grænsehandelsfølsomme varer. Her blev der pålagt nye afgifter for 1,6 mia. kr. blot 6 hverdage efter vedtagelsen i Folketinget. Til sammenligning indfaser energiudspillet stigende grønne afgifter i størrelsesordenen 4 mia. kr. over en periode på hele 8 år, således at finansieringen er fuldt indfaset i år 2020, en absolut nænsom indfasning med god tid for erhvervsliv og borgere til at tilpasse sig de nye rammevilkår.

I anbefalingsafsnittet 1.11, deler Dansk Erhverv DØRs synspunkt om, at grønne afgifter som hovedregel ikke bør anvendes med provenuformål for øje. Ved grønne afgifter, der opfylder sit primære formål – nemlig at rette op på markedsfejl, der medfører forurening – deler vi også synspunktet om, at skatten skal pålægges alle forurenere på tværs af sektorer.

Rent fiskale grønne afgifter kan med fordel lige så godt placeres hos slutbrugeren, der typisk vil være den helt almindelige forbruger, idet der i forvejen sker en over-

væltning af disse omkostninger. Alternativt kan provenuet mindre forvridende opkræves ved brug af andre skattekilder som eksempelvis fast ejendom.

DØR modsætter sig øremærkede forskningsmidler til energiforskning, herunder markedsmodning af energiteknologier. I rapporten anbefales primært at støtte grundforskning. Dansk Erhverv anbefaler støtte til såvel grundforskning som demonstrations- og markedsmodningsformål. Grundforskning er helt central som platform i industriens værdikæde, men værdiskabelse i form af støtte til markedsmodning af centrale teknologier er også afgørende vigtig.

På områder hvor opskalering af teknologier er for risiko- og omkostningskrævende for enkeltvirksomheder, kan offentlige forskningsmidler være netop dét, der medvirker til at teknologierne kommer forbi 'the valley of death' og når ud og skabe værdi på markedet. Halmbaseret bioethanol og produktion af biomaterialer på biomasse er eksempler, hvor satsninger på danske teknologier og hjælp til netop at overkomme kløften imellem de allerede i laboratorieskala udviklede teknologier og produktion i demonstrationsskala, er helt afgørende. Foruden et solidt dansk fodfæste på det felt, vil støtten medvirke til vækst og grøn jobskabelse, tilmed i yderkantsområder, hvor biomassen findes - områder, der er hårdt ramt af udflytning af jobs.

Derudover deler Dansk Erhverv DØR's problematisering af traditionel erhvervsstøtte. Vi deler i den sammenhæng DØR's vurdering af, at det er tvivlsomt om politikere og embedsmænd ud fra en "pick the winner" tankegang skulle være bedre end de øvrige aktører på markedet til at udpege fremtidige vækstområder, hvor danske virksomheder vil kunne begå sig med succes (for erhvervsstøttens del, så foregår en betydelig del heraf jo i dag snarere som en "pick the loser" strategi, hvor man bl.a. holder liv i en række "solnedgangserhverv").

Dansk Erhverv støtter DØR's anbefaling af, at forurenende adfærd bør beskattes ens på tværs af sektorer. Helt overordnet finder Dansk Erhverv det danske energi- og CO2-afgiftssystem uhyre indviklet og skævvridende med alt for lavt fokus på neutralitet mellem såvel erhvervssektorer som teknologier. Undtager man nogle virksomheder eller sektorer fra afgifter, får det som uundgåeligt resultat, at de nødvendige reduktioner i stedet skal tilvejebringes i andre sektorer ved et endnu højere afgiftsniveau.

Kapitel 2: Biodiversitet

Kapitlet om biodiversitet er både interessant, relevant, tankevækkende og nyskabende. Dansk Erhverv kvitterer for, at der tilmed forsøges sat kroner og øre på dette vanskeligt målbare område. Velvidende, at usikkerheden er betydelig, forekommer en merindsats på 0,8 mia. kr. årligt ud fra ethvert relevant kriterium som en meget

billig pris for at forbedre muligheden for at sikre biodiversiteten til gavn for kommende generationer.

Dansk Erhverv finder det vigtigt at holde fokus på og systematisk monitorere udviklingen i biodiversitet, både hvad angår de arter, der forsvinder og de, der kommer til. Rapportens anbefaling omkring en nødvendig og fornuftig vægtning af den biodiversitet, der vælges at fokusere på, giver rigtig god mening.

Højteknologiske danske virksomheder lever af biodiversitet. Det er naturens biodiversitet, der er grundlaget for mange af de produkter, erhvervslivet udvikler og markedsfører. Bl.a. derfor støtter vi et konstant fokus på at overholde de konventioner, der er på området.

Kapitel 3: Ægte opsparing

Begrebet ægte opsparing er uhyre interessant. Positiv ægte opsparing udtrykker, at nulevende generationer bidrager til opbygning af den samlede nationalformue til gavn for kommende generationer. Den ægte opsparing udgør iflg. DØR med stor usikkerhed ca. 7½ pct. af BNP.

Dansk Erhverv peger i den forbindelse på, at de senere flere årtiers ændring i erhvervsstruktur – med stadig større relativ samfundsmæssig betydning af servicesektoren – i sig selv bidrager positivt til den ægte opsparing. Det skyldes bl.a. at servicesektorens virksomheder producerer mindre energiintensivt end traditionel industri og landbrug.

Som en del af den samfundsmæssige opsparingsanalyse har DØR forståeligt nok valgt at analysere krydsfeltet mellem det samfundsmæssige og private udkomme af Nordsøolien.

Det er en overordentlig overbevisende økonomisk analyse af beskatningen af den såkaldte ressourcerente, på hvilken baggrund det - rent økonomisk - forekommer som en korrekt retrospektiv vurdering, at samfundet p.t. får for få skatteindtægter ud af Nordsøolien.

Heroverfor står dog de principielle – og også i bredeste forstand ”institutional-økonomiske” aspekter af værdien af at indgåede aftaler overholdes.

Under alle omstændigheder giver årets miljøøkonomiske rapport en god ballast til næste genforhandling af Nordsø-skatteaftalen, hvor der i højere grad bør tilstræbes en neutral beskatning.

Forbrugerrådet

Rapporten indeholder mange interessante analyser, men også på flere punkter problematiske anbefalinger.

Dansk miljøpolitik 2000-2010

Klima og energi

Den bygger på en antagelse om, at EU's CO₂-kvotesystem kan løse klimaproblemet, og at der ikke er behov for andre virkemidler inden for den kvotebelagte sektor. Rapporten tager afstand fra, at EU opstiller mål for vedvarende energi og energibesparelser, og at Danmark gør det samme samt støtter energiforskning. Vi er enige i at kvotesystemet grundlæggende er en god idé, men fordi der er uddelt for mange gratis kvoter og åbnet for at købe kvoter uden for EU, er kvoteprisen i dag så lav, at det giver ringe motivation til at sænke udslippet. Hvis man politisk fulgte vismændenes råd om at droppe alle andre styringsmidler, ville vi stå helt uden effektive styringsmidler.

Der er tre meget vigtige grunde – som rapporten ikke anerkender - til at foretrække hjemlige CO₂-reduktioner inden for EU:

- Forsyningsikkerhed – vi mindsker afhængigheden af urolige og udemokratiske lande
- Jobskabelse – vi kommer på forkant med udvikling af renere teknologi, som kan eksporteres
- Vi mindsker den trussel mod vores økonomier, som ligger i de forventede voldsomme prisstigninger på fossile brændsler fremover.

Vi er enige i, at Danmark skal arbejde for at styrke kvotesystemet ved stramme reduktionsmål (s.5). Det skal ske gennem et lavere kvoteloft og gennem at vedtage restriktioner for overførsel af AAU'er (udledningstilladelser tildelt af FN) til brug for opfyldelse af de nationale reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotefattede sektorer. Men en række medlemslande blokerer for dette. Kvotesystemet har derfor meget ringe effekt i dag. På den baggrund peger Rådets anbefalinger i den helt gale retning, idet rapporten tager afstand fra centrale virkemidler, som de bl.a. er foreslået i S-R-SF regeringens udspil "Vores Energi" til de pågående energiforhandlinger. Rapporten finder, at man hellere skal købe flere udledningsrettigheder i andre lande, fordi der findes billigere reduktionsmuligheder her end i Danmark (s. 16). Fulgte man dette råd, ville vi i Danmark udsætte udfasningen af fossile brændsler, og så ville vi stå mere uforberedt over for de forventede store prisstigninger på fossile

brændsler, og samtidig ville vi tabe konkurrencen med Kina, Sydkorea m.fl. om udviklingen af grønnere teknologier.

Der argumenteres for, at det er væsentligt billigere at reducere CO₂-udledningen i kvote- end i ikke-kvote sektoren (s. 40), hvorfor det bør være muligt at slække på ambitionerne i ikke-kvotesektoren mod at opkøbe og destruere kvoter i kvotesektoren. Umiddelbart er reduktion dyrt specielt i transportsektoren, men her ser man bort fra de øvrige positive effekter ved at reducere bilkørslen – lavere luftforurening, færre ulykker, bedre bymiljø. Skal EU nå sit eget vedtagne mål med en reduktion af udledningerne i 2050 på 80 – 95 % i forhold til 1990, er det tvingende nødvendigt med indsats fra nu af i både kvote- og ikke-kvote sektor.

Rapporten kritiserer det danske mål om at reducere bruttoenergiforbruget med 4% inden 2020, idet man mener det kun skulle være det CO₂-skabende energiforbrug, der skal reduceres. Men her ser man bort fra, at det vil være umuligt at nå 100% VE, medmindre man kraftigt reducerer bruttoenergiforbruget. Mængden af bæredygtigt produceret biomasse er begrænset, der kan ikke opstilles et uendeligt antal vindmøller osv.

Luftforurening

Ultrafine partikler burde have en mere central placering i afsnittet – også selv om der endnu ikke er grænseværdier/mål for disse. Der lægges vægt på, at den meste partikelforurening er importeret, og at det ikke ændrer meget at gøre noget ved danske kilder alene(s.63). Men netop de ultrafine partikler er ikke nævnt her, og de stammer næsten udelukkende fra lokale kilder. Derfor ville det helt ændre pointen.

Der omtales store reduktioner i SO₂-udledningerne fra den internationale skibstrafik (s. 64). Men NO_x fra skibe nævnes ikke. Her vil der først efter 2020 ske en reduktion - nye krav fra 2016 gælder kun nye skibe og vil derved ikke modsvare forureningen fra stigende skibsfart før engang efter 2020.

Natur og biodiversitet

Her underprioriteres biodiversiteten i hav- og ferskvand. Dette fører bl.a. til en undervurdering af betydningen af de vedtagne randzoner langs vandløb m.v. – ligesom der mangler anbefalinger for beskyttelse af biodiversiteten i fersk- og havvand. Bl.a. mangler effekten af pesticider på vilde dyr og planter.

S.90 siges det med henvisning til figur 1.13, at andelen af boreriger med fund af pesticider har været relativt konstant i de senere år. Men i anmærkningerne til figuren anføres, at boreriger lukkes og udgår af datasættet, når der findes pesticider i dem. Da der årligt lukkes over 100 boreriger, viser datasættet et stærkt undervurderet billede af andelen af boreriger med pesticidfund – dermed holder påstanden om konstant andel ikke.

I figur 1.15 vises den dårlige tilstand i vandløb, søer, kystvande og det højtliggende grundvand. 'På trods af faldet i tilførslen af næringsstoffer har der i perioden 1989-2010 ikke været nogen signifikant udvikling i sigtedybden.'(s.95) Der spekuleres om, hvorvidt dette skyldes hysteresse eller irreversibilitet, mens man ikke nævner den mulige forklaring, at midlet til at genoprette en god økologisk tilstand ikke har været stærkt nok. Meget tyder på, at der er behov foren yderligere halvering af kvælstoftilførslen.

Kemikalier

Det anføres korrekt, at lovgivningen grundlæggende vedtages på EU-plan, men at Danmark i enkelte tilfælde har benyttet muligheden for at vedtage midlertidige strammere regler – som så senere er vedtaget på EU-plan. Det tilføjes, at ”i reguleringen af kemikalier anvendes virkemidler som f.eks. afgifter, information og miljømærkning”. Afgift blev med succes anvendt i år 2000 over for PVC og de hormonforstyrrende ftalat-blødgørere. Afgiften hjalp med til at få udviklet og markedsført mindre skadelige alternativer til ftalater. Men siden har afgifter ikke været anvendt.

Diskonteringsrenten

Vi er meget enige i, at den høje diskonteringsrente på 5% skal ned (s.29) – ligesom regeringsgrundlaget også lover. Der er ikke en egentlig anbefaling i rapporten, men i et regneeksempel (s. 307) når man frem til 3%. Meget taler for, at den skal endnu længere ned, når der er tale om langsigtede skader som klima. I den britiske Stern-rapport fra 2006 foreslås 1,5%.

Biodiversitet

Også her mangler det akvatiske område. Man burde desuden have påpeget, at Danmark i implementeringen af Fugle- og Habitatdirektiverne kun lige netop gjort det der forlanges - eller ikke engang det. Rapporten forventer ikke, at der kommer megen national biodiversitet ud af de kommende 50.000 ha randzoner langs vores vandløb. Men analysen har jo ikke fokus på de akvatiske økosystemer, og det er netop dem, som randzonerne skal beskytte.

Vi kan tilslutte os mange af konklusionerne på biodiversitet. Men herudover bør vi 1) gøre noget for biodiversiteten i havområderne 2) få analyseret de ferske vådområder, 3) sikre at de økonomiske midler ikke ædes op af traditionel subsidiering af landbruget. De midler der er bundet til landdistrikterne bør først og fremmest gå til permanent udtag af jord til naturformål.

”Ægte opsparing”

Begrebet bygger på ”substituerbarhed”, dvs. at forøgelse af f.eks. infrastruktur anlæg og hævet uddannelsesniveaue kan opveje forringelser i forvaltningen af ressourcer og

miljø. Det erkendes, at begrebet ikke lever op til kravene i ”stærk bæredygtighed”. Men der mangler en analyse af, om denne substituerbarhed overhovedet giver mening – hvilket vi har svært ved at se, at den kan gøre. Hvis man f.eks. forlængede studietider og øgede indholds krav til samtlige uddannelser i Danmark – kunne man så ”til gengæld” slække på miljømål for klima, luftforurening osv.? Det dokumenteres bl.a., at klimaforandringer og deposition af svovldioxid, kvælstofoxider og ammoniak påvirker produktions- og forbrugsmulighederne i Danmark markant.

Den skarpeste analyse i kapitlet er om beskatningen af olie- og gasindvindingen i Nordsøen. Det dokumenteres at staten overlader en unødvendig stor andel af sine olie- og gasindtægter til olieselskaberne. Det anbefales at staten sikrer sig en større og rimelig andel af overskuddet fra Nordsøen. Forslaget s. 389 om en generel ændring af selskabsbeskatningen, så overnormale profitter i det hele taget pålægges en højere skat, fortjener en grundig analyse, da det også kan medvirke til at løse andre miljø- og naturressourceproblemer. Hvis olieselskabernes andel af overskuddet sænkes, bliver der et større provenu til investering i den omstilling til vedvarende energi og energieffektivitet, som skal gennemføres.

Særlig sagkyndig Peder Andersen

Økonomi og Miljø - 2012 er en omfattende rapport med vægtige bidrag til tre vigtige områder inden for samspillet mellem økonomi og miljø og effektiviteten i miljøindsatsen. Kapitlet om dansk miljøpolitik er et fint eksempel på en kritisk gennemgang af den førte politik på et givet området, og det kan anbefales, at der gennemføres tilsvarende typer af analyser inden for andre områder. Det er berigende at se tilbage og afdække, hvad der gik godt, og hvad der gik mindre godt, samt at uddrage en historisk lære til brug for fremtidige policy initiativer. Kapitlerne om biodiversitet henholdsvis ægte opsparring er en vigtig opfølgning på analyser af samme områder, som blev gennemført i 2000 henholdsvis 1998. De nye analyser er forbedret markant både mht. metode, data og analyser. Det kan anbefales, at de samme to områder igen tages op, f.eks. allerede om 5 år. Desuden må det gælde, at kapitlerne om miljøpolitik og biodiversitet bliver pligtlæsning for medlemmerne af Natur- og landbrugskommissionen

Dansk miljøpolitik

Ofte er politiske fastlagte mål inden for miljøpolitikken ikke et resultat af grundige miljøøkonomiske analyser, og det er derfor relevant at vurdere, i hvilket omfang miljøpolitikens mål lever op til de grundlæggende principper, der normalt opstilles som værende forudsætningen for en effektiv miljøpolitik.

I kapitlet om dansk miljøpolitik er opstillet syv principper, der danner rammen for vurderingen af dansk miljøpolitik. Disse er alle relevante, og i selve teksten er de præcise, medens flere er mere løst formuleret i overskrifterne. Det er vigtigt, at tiltagene er rettet mod markedsfejl, medens det kan være uklart, hvad det betyder, at der skal være et rimeligt forhold mellem omkostninger og gevinster. Det er afgørende at skabe forståelse for, at det som udgangspunkt bør tilstræbes, at det ex ante gælder, at de forventede marginale gevinster svarer til de forventede marginale omkostninger. Ligeledes ville det have været ønskeværdigt, at diskussionen om usikkerhed, irreversibilitet og forsigtighedsprincippet havde været uddybet, bl.a. fordi økonomisk teori giver ganske gode retningslinjer for, hvilke reguleringsmæssige tiltag, der under forskellige forudsætninger kan anbefales, og hvorledes miljøpolitikken kan tilrettelægges under hensyntagen til usikkerhed.

De syv principper dækker ikke fuldstændigt de forhold, der med rimelighed skal være dækket. F.eks. bør mulighederne for og omkostningerne ved håndhævelse af de opstillede mål indgå i den samlede vurdering. Problemerne med og omkostningerne ved håndhævelse af reguleringer og overvågningen af disse er et ofte overset tema, også inden for miljøpolitikken. Desuden er det også relevant at se på de fordelingsmæssige forhold.

Der gøres i kapitlet korrekt opmærksom på, at konkurrencehensyn spiller en stor rolle i fastlæggelsen af miljømål i forskellige lande. Det angives, at uden international koordination af landespecifik forurening kan resultatet blive, at der alene sker en flytning af forureningen, men ikke en samlet reduktion. Det kan være korrekt, men selv i det tilfælde kan der faktisk være en fordel ved en omfordeling af forurening, hvis der er forskelle mellem de marginale skader, forureningen forvolder i forskellige lande. Om nogen anser en sådan form for eksport af forurening for uacceptabelt, ændre ikke på, at der kan være velfærdsmæssige fordele ved en reallokering af forurening. Det samme gør sig jo også gældende inden for et lands grænser.

Det påpeges helt korrekt i kapitlet, at Strukturreformen gav en ny opgavefordeling på miljø- og naturområdet, idet en større del af opgaverne nu varetages af kommunerne, også hvor disse retter sig mod nationale og internationale mål som f.eks. den biologiske mangfoldighed og et rent vandmiljø. Det antydes i rapporten, at dette kan betyde, at der sker en nedprioritering af disse områder, idet kommunens midler også skal tilgodese borgernære opgaver som f.eks. børnepasning og ældrepleje. Formuleringen i kapitlet er yderst forsigtig, men det må forventes, medmindre kommunen kontrolleres meget tæt af staten, at en sådan nedprioritering vil finde sted. Det er jo ikke rationelt for en kommune at bruge kommunale ressourcer til at forbedre miljøet for andre kommuners borgere på bekostning af andre vigtige opgaver inden for kommunen. I hvilket omfang miljøet og naturen har lidt og kommer til at lide under

den uhensigtsmæssige arbejdsdeling i Strukturreformen er jo ultimativt et empirisk spørgsmål, men et vigtigt spørgsmål at få undersøgt.

Kapitlet indeholder nogle få sider om private aktørers roller i miljøpolitikken. Emnet er vigtigt og fortjener en større analyse. Bl.a. vil det være meget relevant at få en grundig analyse af fondes rolle, idet sådanne fondes overordnede målsætninger jo kan være forskellig fra den politisk fastlagte miljø- og naturpolitik, men samtidigt er fondenes indsats jo delvist finansieret af offentlige midler pga. fondenes særlige skattestatus.

Men det er jo ikke kun på miljø- og naturområdet, fondene spiller en vigtig rolle, og det kunne være af stor samfundsmæssig interesse at få udvidet indsigten i fondenes rammebetingelser og roller inden for alle de områder, hvor fondene opererer, herunder at få analyseret de samfundsmæssige fordele og ulemper ved de særlige vilkår, fondene er underlagt.

I rapporten gentages fra tidligere rapport den vigtige pointe, at en ”pick the winner strategy” med øremærkning af forskningsmidler er en yderst tvivlsom strategi. I det omfang, der er positive eksternaliteter ved en given forsknings- og udviklingsaktivitet, kan øremærkning forsvares, men ellers er det vanskeligt teoretisk og empirisk at finde begrundelser for en sådan politik. Forsvarerne for en sådan selektiv forskningspolitik eller mere generelt selektiv erhvervsstøtte henviser ofte til nogle enkelte ex post succeshistorier, men det er jo ikke et gangbart bevis for, at en selektiv politik er en effektiv måde at allokere forskningsmidler på.

Biodiversitet

Den stigende interesse for beskyttelse af vores natur og bevarelse af artsmangfoldigheden betyder, at det er vigtigt at vide, hvordan ressourcerne til at sikre dette fordeles mest effektivt. Kapitlet giver et markant indspil til dette, både ved de metodemæssige bidrag og de empiriske analyser. Kapitlet ser kun i begrænset omfang på det helt afgørende spørgsmål om den optimale indsats. Det er der gode grunde til, idet både datagrundlag og metoder til værdifastsættelse af – i bred forstand – værdien af ”bio-ecosystem services” endnu er mangelfulde, men det er et område, hvor de forskningsmæssige bidrag må forventes at blive markante i de kommende år.

Analyserne i rapporten har kerne i Noahs Ark problemet, hvor Noah havde det problem, at der ikke var ressourcer (læs: skibet havde begrænset kapacitet) nok til at redde alle. Det bliver derfor et spørgsmål om, hvor unik en art er, hvor værdifuld den er, og i hvilket omfang, en art vil overleve, hvis der gøres en indsats for at redde den. Sagt lidt brutalt: Hvis en art alligevel – af den ene eller anden grund – uddør, er der ingen grund til at bruge ressourcer på at forsøge at redde den. Ligeledes, hvis en

truet art ikke er unik, dvs. der er andre arter, der let kan erstatte den, ja, så skal ressourcerne bruges på at redde andre arter. Omvendt betyder det også, at der ikke skal bruges ressourcer på en ikke-truet art, medens det kan være hensigtsmæssigt at bruge ressourcer på en mindre-truet art i forhold til en meget-truet art, netop fordi indsatsen for en truet art kun vil have en lille eller ingen effekt. Helt på tilsvarende måde gælder, at hvis naturen for en række arter er selvdestruktiv, og menneskelig indsats har ingen eller tilnærmelsesvis ingen virkning, er der ikke andet at gøre – ud fra en rationel tænkning – at lade naturen gå sin gang.

Selv om Noahs Ark problemet, som den her er fremstillet, er forenklet, er det grundlæggende kernen i analyserne i kapitlet. Og med denne tilgang kommer der spændende, fagligt holdbare og politikrelevante resultater ud af analyserne, som viser et frugtbart samarbejde mellem naturvidenskabsfolk og økonomer. Bl.a. er det vigtigt at henvise til, at indsatsen for biodiversiteten skal lægge stor vægt på skovområdet og på det åbne land samt at det skal erkendes, at dele af landbruges drives med så stor effektivitet, at det vil være særdeles omkostningskrævende at opnå et større bidrag til biodiversiteten fra denne del af landbruget.

Der er ved et sådant kapitel en række faglige udfordringer, og der vil derfor næppe nogensinde findes endelige svar. Det gælder bl.a. værdifastsættelse af jord og dermed omkostningerne ved en beskyttelse og værdifastsættelse af forskellige typer af biodiversitet. Værdisætning af såkaldte ikke markedsomsatte goder er et væsentligt forskningsområde, men også et område, der på en række punkter kan være kontroversielt, og hvor der er både datamæssige og metodemæssige store udfordringer og krav, men ikke desto mindre et område, som er væsentligt for at kunne gennemføre seriøse samfundsøkonomiske analyser af biodiversitet.

Det er interessant, og det er nok også overraskende for mange, at der kan gennemføres en ganske massiv beskyttelse af biodiversiteten for en årlig samfundsøkonomisk omkostning på 0,8 mia kr. - svarende til i nutidsværdi en omkostning på mellem 40 mia kr. (ved en anvendt diskonteringsrente på 2%) og 16 mia kr. (ved en anvendt diskonteringsrente på 5%). Analyserne viser, at benefit kan være af nogenlunde samme størrelsesorden. Det er værd at bemærke, at en diskonteringsrente på 5%, som svarer til Finansministeriets anbefaling, er yderst vanskeligt fagligt at forsvare. Der findes gode faglige argumenter for, at diskonteringsrenten bør være et sted i omegnen af 2%. Det er derfor vigtigt, at der med den stigende interesse for langsigtede miljøtiltag snarest kommer, som lovet, en revision af anbefalingen om diskonteringsrenten. Netop når benefit især kommer kommende generationer til gode, vil brugen af en høj diskonteringsrente være en uvenlig handling i et langsigtet bæredygtighedsperspektiv. Og indsatsen for at bevare eller forøge biodiversiteten er især til gavn for kommende generationer.

Ægte opsparing

Kapitlet giver en god indføring i såvel de teoretiske, metodemæssige og datamæssige spørgsmål og vanskeligheder, der er ved at gennemføre analyser af ægte opsparing. Den grundlæggende teori præsenteres klart, og kapitlet er i forhold til analyserne af ægte opsparing i 1998 udvidet markant og er også emnemæssigt mere omfattende end nyere internationale analyser.

Resultaterne er ganske klare, nemlig at den ægte opsparing for Danmark er ganske stor for hele perioden 1990 til 2009 og i gennemsnit ca. 7½ af BNP. Dette betyder, at et krav om bæredygtighed, opgjort ved svag bæredygtighed, ubetinget er opfyldt.

Der kan sættes spørgsmål ved en række af opgørelserne, men det vil ikke ændre på den overordnede konklusion. Opsparingen i humankapital kan være for høj, idet såvel andre opgørelsesmetoder som en højere deprecieringsrate ville reducere opsparingen i humankapital. På den anden side betyder den anvendte metode til opgørelse af klimakapitalen uden tvivl, at klimakomponenten kommer ud for negativ. Det mest sandsynlige er, at Danmark i årtier vil have en række gevinster ved klimaændringerne.

Mht. det oplysende afsnit om Skat i Nordsøen kan tilføjes, at uanset, om det er juridisk, moralsk eller politisk muligt at ændre aftalen eller ej, er det værdifuldt at analysere området endnu engang, idet forskellige aspekter af implikationerne af at overdrage rettigheder let synes at drukne i ophedede politiske diskussioner, hvor de samfundsmæssige konsekvenser ignoreres. Det er, selv om det kan være vanskeligt, yderst nyttigt at gennemtænke incitamentsstrukturer forud for indgåelse af omfattende aftaler på miljø- og naturressourceområdet, både fordi det bør være og de facto normalt også er vanskeligt at revidere indgåede aftaler om afståelse af rettigheder til fællesskabets naturressourcer og dermed også til ressourcerenten, og gennemtænkte incitamentsstrukturer reducerer behovet for efterfølgende justeringer. Der er ingen tvivl om, at andre lande kan have nytte af at have kendskab til det danske "tilfælde".

