

Kommentarer til de skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer i Økonomi og Miljø, 2015

Af formandskabet for Det Miljøøkonomiske Råd Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, Eirik S. Amundsen, Michael Svarer og Carl-Johan Dalgaard

Baggrund

Nogle af Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer har efterspurgt en tilbagemelding på deres skriftlige kommentarer, som trykkes i Økonomi og Miljø. Formandskabet vil hermed gerne give en tilbagemelding på udvalgte temaer og problemstillinger, som går igen i kommentarerne til Økonomi og Miljø 2015 fra flere af rådets medlemmer. Formandskabet vil under alle omstændigheder gerne takke alle rådets medlemmer for de mange forslag og overvejelser, som er kommet frem i de skriftlige kommentarer.

Kapitel I: Vandrammedirektivet og kvælstofregulering

I kapitlet kommer formandskabet med forslag til en ny regulering af udledningen af kvælstof til vandmiljøet med henblik på at mindske de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå målene for kystvandene i vandrammedirektivet. Mange af rådets medlemmer giver i deres kommentarer udtryk for, at det er vigtigt, at fremtidig regulering udformes, så udlejerne har fleksibilitet med hensyn til, hvordan de skal mindske udledningen af kvælstof til kystvandene. Formandskabet er enig i, at en sådan fleksibilitet er vigtig for at kunne mindske de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå den nødvendige reduktion i udledningen af kvælstof. I udformningen af forslaget til fremtidig regulering er der lagt vægt på at bruge virkemidler (omsættelige kvoter for beregnet udledning og en afgift på kvælstof), som netop giver en høj grad af fleksibilitet for udlejerne.

Da man ikke kan måle den *faktiske* udledning af kvælstof til kystvandene, har formandskabet foreslået, at omsættelige kvoter for *beregnet* udledning bliver et centralt element i den fremtidige regulering. Den beregnede udledning opgøres ud fra arealanvendelse (hvorvidt arealet dyrkes, afgrødevalg, efterafgrøder mv.) og naturgivne forhold (jordtype og retention mv.). Flere rådsmedlemmer har udtrykt bekymring for de administrative udfordringer og omkostninger ved en sådan regulering. Formandskabet er for så vidt enig i, at den foreslåede regulering kræver en del administration og derfor også er forbundet med administrative omkostninger.

Den nuværende generelle regulering i form af de såkaldte kvælstofnormer er imidlertid også forbundet med meget betydelige administrative omkostninger. De nuværende

kvælstofnormer er efter formandskabets opfattelse ikke hensigtsmæssige. De er ikke målrettede i forhold til at mindske udledningen til kystvandene, og de bidrager heller ikke til at mindske den samlede brug af kvælstof på en hensigtsmæssig måde. Disse kvælstofnormer foreslås afskaffet. De administrative omkostninger forbundet med de foreslåede omsættelige kvoter for beregnet udledning er næppe større end de administrative omkostninger ved de nuværende kvælstofnormer: De nuværende kvælstofnormer kræver et gødningsregnskab for hver bedrift, som det foreslåede system ikke kræver, mens begge systemer fordrer, at det gøres op og kontrolleres, hvad der dyrkes på de enkelte marker. (Nogle rådsmedlemmer er ikke enige i denne vurdering). Til gengæld vil indførelsen af de omsættelige kvoter for beregnet udledning gøre det muligt at målrette reguleringen, hvilket vurderes at kunne give en væsentlig reduktion i de samlede omkostninger ved at mindske udledningen af kvælstof til kystvandene.

I de skriftlige indlæg fremkommer det synspunkt, at forslaget til regulering muligvis er i strid med EU's nitratdirektiv, idet der angiveligt skal være en regulering af mængden af kvælstof på bedriftsniveau. Formandskabet gør her opmærksom på, at en generel kvælstofafgift faktisk giver en tilskyndelse til at mindske brugen af kvælstof for alle bedrifter. Hvis nitratdirektivet juridisk skal tolkes på en sådan måde, at der skal være en kvantitativ begrænsning for den maksimale brug af kvælstof for hver bedrift, kan det foreslåede system eventuelt suppleres med et generelt krav om, at ingen bedrift må anvende mere gødning end svarende til det driftsøkonomisk optimale niveau af gødsning givet afgrødevalg mv.

De omsættelige kvoter vil sikre nogen fleksibilitet for udlejerne, som vil være med til at reducere de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå reduktionsmålet. Beregninger tyder på, at differentierede kvælstofnormer er et relativt dyrt instrument til at mindske udledningen af kvælstof. Der er tillige kontrolproblemer knyttet til differentierede kvælstofnormer, og disse kan derfor ikke anbefales.

Nogle af rådets medlemmer har udtrykt bekymring med hensyn til, om separate kvotemarkeder for hvert vandopland kan fungere i praksis (administrative udfordringer, transaktionsomkostninger og markedernes størrelse). Formandskabet vil i den forbindelse gerne påpege, at det formentlig for nogle af de 23 vandoplande ikke er nødvendigt med yderligere tiltag, dvs. at der i nogle vandoplande ikke er behov for udledningskvoter givet der også indføres en afgift på kvælstof. Derudover kan man som alternativ til de omsættelige kvoter for beregnet udledning i stedet indføre afgifter på den beregnede udledning, dvs. centralt bestemte afgifter på beregnet udledning i hvert af de vandoplande, hvor det er nødvendigt at reducere udledningen af kvælstof.

I nogle indlæg spørges til, om formandskabet har skiftet mening med hensyn til, om kvotemarkeder kan fungere. Der henvises til en kronik fra 2009, hvor det daværende formandskab gav udtryk for, at lokale kvotemarkeder kunne blive for små til at skabe konkurrence om kvælstofkvoter, og at det vil kræve stor kontrolindsats at undgå omgåelse. Det der dengang blev kommenteret på (hvilket dog ikke fremgik eksplicit af

kronikken) var nogle tanker/forslag om regulering med omsættelige kvoter for *input* af kvælstof, med opdelt kvotemarkeder inden for hvert vandopland efter markernes miljøfølsomhed. Sådanne kvotemarkeder kunne potentielt blive meget små (mange underopdelinger af hvert vandopland) og der ville være klare problemer med håndhævelse på samme måde, som det er tilfældet med differentierede kvælstofnormer. Forslaget med omsættelige kvoter for *beregnet udledning* indeholder ikke de samme problemer, da det involverer større markeder for hele vandoplande, og den beregnede udledning opgøres ud fra observerbare handlinger såsom afgrødevalg og andre foranstaltninger, mens der ikke gøres (yderligere) forsøg på at kontrollere gødskningen af den enkelte mark.

I de skriftlige indlæg fremkommer det synspunkt, at der ses for snævert på tiltag i landbruget, og at man i højere grad burde inddrage f.eks. marine virkemidler. Grundlæggende er formandskabet enige i, at man bør finde de billigste virkemidler på tværs af sektorer og ikke kun inden for en enkelt sektor. Marine virkemidler er nævnt i rapporten, men kun kort. For nogle marine virkemidler mangler der tilsyneladende naturvidenskabelig viden om effekten og tillige om omkostningerne. For andre marine virkemidler, som f.eks. muslingefarme, er det indtrykket, at der er tale om et relativt dyrt virkemiddel. Hvis der er tilstrækkelig sikkerhed om effekten af f.eks. muslingefarme og stenrev, er det potentielt muligt, at lade målet for kvælstofudledning til et bestemt vandområde afhænge af omfanget af sådanne kompenserende marine tiltag.

Kapitlet fokuserer på regulering af kvælstofudledningen i forhold til at opnå god økologisk tilstand i kystvandene. Nogle af rådets medlemmer har efterlyst, at der i kapitlet var inddraget andre miljøhensyn, som kan tilsige en regulering i brugen af kvælstof (f.eks. Natura 2000 områder, §3-områder og nitratforurening af grundvand), og at disse hensyn burde have været inddraget i forslaget til udformningen af fremtidig regulering. Formandskabet mener, at det kunne have været interessant at inddrage andre hensyn også, men at det af ressourcemæssige hensyn er nødvendigt med afgrænsninger i behandlingen af forskellige emner.

Nogle af rådets medlemmer giver udtryk for, at der mangler en opgørelse af beskæftigelsesmæssige og/eller erhvervsøkonomiske konsekvenser af den øgede kvælstofregulering. Formandskabet gør opmærksom på, at det er forbundet med ikke ubetydelige omkostninger at nå de mål for bedre vandmiljø, som politisk er fastlagt ved vedtagelsen af vandrammedirektivet. Formandskabet har lagt vægt på at skitsere en model, som effektivt kan sikre målopfyldelse på en samfundsøkonomisk billig måde. En uhensigtsmæssig og ikke målrettet regulering vil have større erhvervsøkonomiske konsekvenser end nødvendigt. Mere principielt er det ikke oplagt, at hensyn til beskæftigelse i bestemte brancher gør det hensigtsmæssigt med en lempeligere miljøregulering. Dette er behandlet i forbindelse med svar på indlæg til kapitel II, jf. nedenfor.

Geografiske forhold og den intensive danske landbrugsproduktion tilsiger, at det er relativt dyrt at opnå målene om god økologisk tilstand i kystvandene for Danmark sammenlignet med en række andre nordeuropæiske lande. Formandskabet har derfor anbefalet, at man i højere grad søger at opgøre gevinsterne ved at opnå god økologisk tilstand. Formålet med en sådan opgørelse er at vurdere, om det i nogle dele af Danmark er forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger i forhold til gevinsterne at opfylde målene i vandrammedirektivet. Desuden kan en opgørelse af gevinsterne bruges til at vurdere, om de hidtidige udskydelser af målene forekommer velbegrundede ud fra en samfundsøkonomisk betragtning.

Nogle af rådets medlemmer har givet udtryk for, at det kan være meget vanskeligt at opgøre disse gevinster, eller at der ligefrem ikke er brugbare metoder til at opgøre gevinsterne. Formandskabet er enig i, at det ikke er en enkel opgave at opgøre gevinsterne ved god økologisk tilstand. Der er også metodiske udfordringer ved nogle af de metoder, der er tilgængelige til at opgøre gevinster ved ikke-markedsomsatte goder, og det er vigtigt at være bevidst om disse udfordringer ved tolkning af opgørelsen af gevinsterne. Der er i de senere år gennemført en del analyser af omkostningerne ved at mindske udledningen af kvælstof, som tyder på, at der er væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå god økologisk tilstand i vandmiljøet. Der er imidlertid ikke gjort meget for at søge at opgøre gevinsterne, selv om der i Danmark er oparbejdet stor forskningskapacitet inden for værdisætning af ikke-markedsomsatte goder. Formandskabet fastholder sin vurdering af, at man bør forsøge at opgøre gevinsterne ved at nå målet om god økologisk tilstand.

Kapitel II: Grundvand, drikkevand og pesticider

I kapitlet foreslås bl.a., at de nuværende afgifter på forbrug af vand i højere grad målrettes miljøeffekten ved for høj indvinding i dele af landet, således at afgiften øges ved indvinding i Østsjælland, mens afgiften kan sænkes eller fjernes i andre dele af Danmark. Afgiften skal – i modsætning til nu – betales af al indvinding, dvs. også betales af erhverv inklusive vandforbrug til markvanding.

Nogle rådsmedlemmer har argumenteret imod, at en sådan miljøafgift også skal betales af erhvervene, fordi det vil kunne have negative effekter på beskæftigelse og konkurrenceevne i nogle brancher (i nogle dele af landet). Formandskabet mener imidlertid ikke, at ønske om at skåne udvalgte brancher er et godt argument mod miljøafgifter, som i øvrigt er hensigtsmæssigt indrettet. Det vil generelt være dyrere at opnå en given miljøforbedring, hvis nogle udledere fritages for regulering. Det vil også kunne give en uhenigtsmæssig erhvervsstruktur, hvis man ud fra hensyn til konkurrenceevne eller beskæftigelse ikke søger at tage hånd om miljøproblemer. I sidste ende vil det kunne lede til en erhvervsstruktur med (for) mange forurenende virksomheder. Både husholdninger og virksomheder bør indregne miljøomkostninger i deres adfærd. Det vil sikre en omstilling til “rene” jobs eller ligefrem “grønne” jobs i

stedet for at bevare forurenende jobs. Ved grænseoverskridende forurening, som f.eks. udledningen af drivhusgasser, udgør lækage en særlig problemstilling, som grundlæggende nødvendiggør internationale aftaler om passende regulering.

I kapitlet skelnes mellem miljøproblemer relateret til indvinding af vand og miljøproblemer relateret til forurening af vand med f.eks. pesticider. Med hensyn til beskyttelse mod pesticider bliver nogle udgifter (f.eks. kompensation til landmænd for ikke at bruge pesticider) finansieret over vandprisen, dvs. af vandforbrugerne. Formandskabet mener ikke, at det er hensigtsmæssigt, at disse aktiviteter betales over vandprisen, fordi det giver anledning til en u hensigtsmæssig forvridding af vandforbruget. Nogle af rådets medlemmer har givet udtryk for, at de mener, at denne anbefaling er i strid med forurenere-betaler-princippet. Formandskabet er ikke enig i dette synspunkt. Det er ikke vandforbrugerne, som bruger pesticider, men derimod primært landbrugserhvervet. Brug af forurenere-betaler-princippet tilsiger, at det er landbruget, som skal bære omkostningen ved ikke at bruge pesticider (f.eks. ved at undlade at kompensere lodsejere ved forbud mod brug af pesticider).

Nogle af rådets medlemmer gav udtryk for, at det kunne være relevant at vurdere omkostningerne ved rensning for pesticider i stedet for forebyggelse. Formandskabet gør her opmærksom på, at der i kapitlet er gengivet beregninger, som tyder på, at det ofte ud fra en snæver økonomisk betragtning kan være billigere at rense drikkevandet. Det er dog kun nogle relativt overordnede eksempelberegninger.

Kapitel III: Den Økonomiske Vækst og Miljøet

Emnet for det sidste kapitel i *Økonomi og Miljø, 2015* er relativt bredt, og især til dette kapitel har rådsmedlemmerne haft en del forslag til emner, som også kunne være inddraget i kapitlet eller emner, som skulle være behandlet mere tilbundsgående. Som eksempel kan bl.a. nævnes biodiversitet og økosystemydelse, barrierer for genanvendelse/genbrug, diskonteringsrate, usikkerhed og risiko, cirkulær økonomi og markedsfejl, grundigere belysning af størrelsen af de resterende fosforforekomster og endelig klimatilpasning. Formandskabet takker for de mange forslag og tager til efterretning, at der blandt medlemmerne af det Miljøøkonomiske Råd er interesse for en række problemstillinger relateret til økonomi og vækst. Sigtet med kapitlet var imidlertid at komme med en lidt mere overordnet gennemgang af centrale problemstillinger om sammenhængen mellem miljø og vækst uden at gå (for meget) i dybden med særlige problemstillinger. Formandskabet mener, at et kapitel af den karakter giver en stor bredde i forhold til den samlede rapport, idet de to første kapitler har karakter af at gå grundigere ned i mere snævre problemstillinger. Formandskabet noterer sig samtidig, at flere rådsmedlemmer har udtrykt stor tilfredshed med kapitlet om miljø og vækst.

I kapitlet er bl.a. lavet en analyse af de globale omkostninger ved at mindske udledningen af drivhusgasser svarende til togradersmålsætningen. Det konkluderes i kapitlet, at opfyldelsen af denne målsætning vil mindske verdens BNP med ca. 2½ pct. i 2050 i forhold til ambitionsniveauet i klimapolitikken i dag. Mange rådsmedlemmer giver udtryk for, at dette er en relativt beskedne omkostning ved at nå togradersmålet. Et par rådsmedlemmer har understreget, at der er stor usikkerhed knyttet til sådanne opgørelser. Formandskabet er helt enig i begge disse synspunkter.

Flere rådsmedlemmer understreger, at klimaudfordringen er global, og at en international koordineret indsats er nødvendig for at nå målet på en omkostningseffektiv måde. Nogle rådsmedlemmer lægger vægt på, at dansk eller europæisk enegang kan være problematisk ud fra bl.a. konkurrenceevnehensyn, men andre fremhæver, at vanskeligheder ved at blive enige om f.eks. et globalt kvotemarked eller en fælles CO₂-afgift betyder, at hvert enkelt land må gøre, hvad det kan for at mindske den globale udledning. Formandskabet er opmærksomt på, at det er overordentlig vanskeligt internationalt at nå til enighed om en bindende aftale for begrænsning af udledningen af drivhusgasser og om systemer til implementering af de aftalte begrænsninger, men tvivler desværre på, at der kan opnås de nødvendige reduktioner uden sådanne internationale foranstaltninger.

I kapitlet er der en beskrivelse af materialeforbruget, hvor der i Danmark kun har været en svag stigning i forbruget af materialer. I kommentarerne er givet udtryk for, at dette kan skyldes, at man ikke medregner den materielle import som følger af, at en del produktionsvirksomhed er flyttet til udlandet. Det er imidlertid en misforståelse, da den beregnede udvikling i det danske materialeforbrug inkluderer (netto-)import af færdigvarer, råstoffer og halvfabrikata.

Det er i kapitlet fremhævet, at BNP ikke er et godt mål for udviklingen i velfærden, og at det i den forbindelse kan være problematisk at have specifikke vækst mål for BNP. Formandskabet finder det også positivt, at der internationalt arbejdes på at udvikle bedre indikatorer for bæredygtighed og grønne regnskaber. Også flere rådsmedlemmer giver udtryk for, at BNP ikke er et godt velfærdsmål. I kommentarerne gøres opmærksom på, at der i de næste år er afsat midler til at udvikle grønne nationalregnskaber. Der er dog rådsmedlemmer, som udtrykker skepsis overfor, om man på grund af metodemæssige udfordringer kan udvikle andre velfærdsmål en BNP, som også er anvendelige i praksis. Formandskabet hilser dog arbejdet med at udvikle grønne nationalregnskaber velkomment.