

15. maj 2017

Kommentarer til de skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer i *Økonomi og Miljø, 2017*.

Af formandskabet for Det Miljøøkonomiske Råd, Michael Svarer, Lars Gårn Hansen, Carl-Johan Dalgaard og Torben Tranæs.

Baggrund og overordnede kommentarer

Nogle af Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer har efterspurgt en tilbagemelding på deres skriftlige kommentarer, som trykkes i den årlige publikation om *Økonomi og Miljø*. Derfor giver formandskabet her en overordnet tilbagemelding på udvalgte problemstillinger i kommentarerne fra rådets medlemmer. Formandskabet vil gerne takke alle rådets medlemmer for de forskellige kommentarer og overvejelser, som er kommet frem i de skriftlige indlæg.

Rapporten til Det Miljøøkonomiske Råd indeholder i år tre kapitler:

- Regulering af landbrugets kvælstofudledning
- Grønne afgifter og effektiv miljøregulering
- Ægte opsparing

Det første kapitel går i dybden med analyser af en relativ afgrænset problemstilling, mens de to andre kapitler er noget bredere. Det gælder især kapitlet om ægte opsparing.

I forhold til det første kapitel, som fokuserer på regulering af landbrugets kvælstofudledning til kystvandene, efterspørges i flere af rådsmedlemmernes kommentarer, at kapitlet havde været bredere i sin analyse ved f.eks. eksplicit at have inddraget flere af landbrugets miljøpåvirkninger (drivhusgasudledning og kvælstofs påvirkning af grundvandet).

For de to andre noget bredere kapitler efterspørger nogle rådsmedlemmer, at formandskabet havde behandlet en række problemstillinger dybere (f.eks. afledte miljøeffekter knyttet til energiforbrug og vandforbrug), men der er også kommentarer, som efterspørger, at behandlingen af emnerne i de to relativt brede kapitler havde været endnu bredere. For eksempel efterspørges en belysning af effekter på konkurrenceevnen og fordelingseffekter af grønne afgifter, og der opfordres til at inddrage flere goder i opgørelsen af den ægte opsparing.

Formandskabet takker for de mange relevante opfordringer til at gå bredere og dybere. Det er dog ikke muligt at gøre begge dele på en gang. At finde den rette balance mellem behandlingsdybde og behandlingsbredde er svært, og der er formentlig forskellige opfattelser af, hvad der er den bedste balance.

Kapitel I: Regulering af landbrugets kvælstofudledning

I dette kapitel opgøres omkostningen ved forskellige typer af reguleringer ved at opnå en given reduktion i udledningen af kvælstof til kystvandene.

Flere af rådets medlemmer giver positive kommentarer til analyserne i kapitlet, som opfattes som et nyttigt input til diskussionen om indretningen af kvælstofreguleringen. Der er imidlertid, som nævnt indledningsvist, også flere rådsmedlemmer, som fremhæver, at det havde været relevant at inddrage andre miljøpåvirkninger knyttet til landbrugsproduktionen og her især til landbrugets brug af kvælstof (drivhusgassen lattergas og kvælstoffets betydning for grundvandet).

Formandskabet er enig i, at det kunne være interessant at se nærmere på samspilseffekter i reguleringen i forhold til forskellige miljøpåvirkninger fra landbruget. Det er noget formandskabet vil overveje i forbindelse med kommende analyser.

I forhold til grundvand fremhæves det i en kommentar, at der er en risiko for, at målretning af kvælstofreguleringen i forhold til kystvandet øger risikoen for en belastning af grundvandet, og at dette burde have indgået i analyserne i kapitlet. Denne bekymring afspejler, at der i nogen grad er negativ korrelation mellem retentionen til kystvandet og retentionen til grundvandet.

Formandskabet gør opmærksom på, at der i afsnit I.4 er en beskrivelse af en grundig følsomhedsanalyse, som netop belyser denne problematik (denne følsomhedsanalyse er uddybet i det tilhørende dokumentationsnotat til kapitlet). I følsomhedsanalysen er der taget udgangspunkt i detaljeret geografisk differentierede opgørelser af indsatsbehovet for reduktion af udledningen af kvælstof til grundvandet, som skal modvirke ophævelsen af de ensartede normreduktioner i forbindelse med Fødevarer- og landbrugspakken.

Som nævnt i rapporten viser denne følsomhedsanalyse, 1) at det ikke påvirker rangordenen af de forskellige virkemidler at inddrage grundvandshensyn (målrettede afgifter er stadig forbundet med de laveste samfundsøkonomiske omkostninger), 2) at de eksterne samfundsøkonomiske omkostninger ved også at nå pågældende indsatsbehov i forhold til grundvand er relativt små, og 3) at de målrettede afgifter i princippet godt kan indrettes, så de samtidig kan opnå indsatsbehov i forhold til kystvande og grundvand.¹

¹ I forbindelse med beregningen, som inddrager reduktionsbehovet knyttet til grundvand, var det nødvendigt at gøre nogle antagelser om den geografiske fordeling af forskellige typer af landbrugsbedrifter (dette er uddybet i afsnit I.4 og i det tilhørende dokumentationsnotat). Dette skyldes, at den nye opgørelse af indsatsbehovet i forhold til grundvand kom relativt kort inden færdiggørelsen af rapporten. Formandskabet gør for en god ordens skyld opmærksom på, at der er tale om relativt komplekse beregninger, som baserer sig på levering af oplysninger og underliggende beregninger fra forskellige samarbejdspartnere.

På rådsmødet og i en af kommentarerne er der stillet spørgsmålstejn ved, om landmændenes adfærd er korrekt modelleret i den såkaldte Esmeralda-model, som danner input til at beregne omkostningerne ved forskellige typer af reguleringer. Mere konkret er bekymringen, at de forskellige typer af regulering (og især de anbefalede målrettede afgifter) i modelberegningerne giver anledning til for meget braklægning, og at dette kan påvirke rangordenen af forskellige instrumenter.

Efter udarbejdelsen af diskussionsoplægget blev derfor udført en yderligere følsomhedsanalyse, hvor tilbøjeligheden til at braklægge landbrugsareal i Esmeralda-modellen er reduceret. Denne følsomhedsanalyse er beskrevet i en ny boks i rapporten (boks I.5) samt i en opdateret version af det tilhørende dokumentationsnotat, som er tilgængelig på <https://www.dors.dk/vismandsrapporter/oekonomi-miljoe-2017>. Den lavere tilbøjelighed til at braklægge i følsomhedsanalysen ændrer imidlertid ikke på rangordenen af de forskellige reguleringer. I følsomhedsanalysen er målrettede afgifter fortsat den billigste regulering. Følsomhedsanalysen ændrer derved ikke på hovedkonklusionen fra kapitlet om, at målrettede afgifter er den samfundsøkonomisk billigste måde til at reducere udledningen af kvælstof til kystvandene. Følsomhedsanalyser viser imidlertid også, at det (med den ændrede modellering af tilbøjeligheden til at braklægge) er nødvendigt med højere målrettede afgifter. Dette medfører i følsomhedsanalysen ikke en væsentlig ændring i den samlede samfundsøkonomiske omkostning ved at reducere udledningen af kvælstof (i forhold til den oprindelige modellering af braklægningen), men den samlede afgiftsbetaling fra landbruget er væsentlig højere. Som drøftet i kapitlet kan landbruget potentielt kompenseres for afgiftsbetalingen ved tilbageførsel af provenuet.

Flere kommentarer er relateret til forskellige typer af usikkerhed. Det gælder f.eks. i forhold til usikkerhed om retentionen. For eksempel anføres i en kommentar, at retentionsværdierne (ukritisk) tages for gode vare. Formandskabet gør her opmærksom på, at der er gennemført følsomhedsanalyser, som tager højde for, at der er (statistisk) usikkerhed om retentionen. Disse analyser ændrer ikke på rangordenen af de forskellige virkemidler og de overordnede anbefalinger.

Det fremhæves i en anden kommentar, at usikkerhed om retentionen kan medføre retssikkerhedsmæssige udfordringer. Formandskabet medgiver, at dette kan være tilfældet, men det ligger udenfor formandskabets kompetencer at vurdere retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Formandskabet gør dog samtidig opmærksom på, at der er flere af de nuværende grønne afgifter, som ikke direkte er relateret til den faktiske skadesomkostning, men i stedet til et imperfekt mål for miljøbelastningen. Dette har tilsyneladende ikke givet anledning til retssikkerhedsmæssige problemer eller retssager. Det gælder f.eks. for de årlige grønne ejeravgifter på biler. Disse er baseret på beregnet (ikke faktisk) brændstoffektivitet. Den faktiske brændstoffektivitet afhænger af køremønstre samt forhold den enkelte bilist ikke har indflydelse på (f.eks. trængsel). Endvidere er CO₂-påvirkningen fra forskellige biler i høj grad afhængige af kørselsomfanget, som ikke indgår i fastlæggelsen af afgiften. Et andet eksempel er, at

der er ensartede afgifter på svovl og NO_x, selvom skadesomkostningen ved disse udledninger varierer geografisk. Hvis afgifterne på disse udledninger svarer til den gennemsnitlige skade ved udledning, er der nogle udledere, som i realiteten betaler en for høj afgift, mens andre betaler en for lav afgift i forhold til den faktiske skadesomkostning. Dette forekommer at være analogt til en situation, hvor der er usikkerhed om retentionen, og hvor nogle landmænd derfor kan komme til at betale en højere (eller lavere) afgift end deres faktiske udledning egentlig tilsiger.

Det bemærkes også i en kommentar, at der kan være usikkerhed forbundet med adfærdseffekten knyttet til en afgift, og at kvoter giver større sikkerhed for, at reduktionsmålene overholdes. Formandskabet er enig i, at der vil være usikkerhed knyttet til fastlæggelsen af de afgifter, som opnår målene. Den nye følsomhedsanalyse af landmændenes tilbøjelighed til at braklægge illustrerer også, at beregning af afgiftsniveauet er følsomt overfor, om landmændenes adfærd er korrekt modelleret. Det nødvendige afgiftsniveau skal under alle omstændigheder tilpasses ændringer i f.eks. priser på afgrøder og input, som påvirker landmændenes afgrødevalg og dermed i sidste ende udledningen. Med afgifter er der naturligvis en risiko for enten at under- eller overopfylde målet. Det er imidlertid muligt løbende at tilpasse afgiftsniveauet, hvis det viser sig, at niveauet er for højt eller lavt. Kvoter for beregnet udledning vil kunne give større sikkerhed for at nå målet, men det er vigtigt at sikre, at kvoterne i givet fald kan handles mellem bedrifter, hvis reduktionen skal ske omkostningseffektivt. Der er imidlertid i andre sammenhænge stillet spørgsmålstejn ved, om kvotemarkeder for 90 forskellige delvandoplande kan fungere effektivt.

Hvis ”kvoter” for udledning i praksis kommer til at bestå af en variant af de tidligere kvælstofnormer differentieret på delvandoplande, vil det gøre reguleringen dyr, og det vil i virkeligheden heller ikke skabe sikkerhed for, at reduktionsmålene overholdes. Det skyldes, at bedrifterne med differentierede kvælstofnormer vil have et stort incitament til at handle kvælstof ulovligt, fordi der vil være en gevinst ved at sælge kvælstof fra delvandoplande med intet eller et lille reduktionsbehov til delvandoplande med et stort reduktionsbehov. Det giver med andre ord en risiko for, at der bruges for meget kvælstof i delvandoplande, hvor der er et stort reduktionsbehov. Der er ikke denne risiko knyttet til den regulering, som formandskabet anbefaler.

Det anføres i en række kommentarer, at de administrative omkostninger vil stige i forbindelse med øget differentiering af reguleringen. Formandskabet er enig i, at gevinsten ved differentiering skal afvejes i forhold til omkostningerne ved differentieringen. En hel del af behovet for at differentiere reguleringen afspejler imidlertid, at der er store forskelle i indsatsbehov mellem forskellige delvandoplande.

Det anføres også i en kommentar, at det i praksis er nødvendigt at finde en reguleringsform, som balancerer mellem bl.a. gevinster ved differentiering og fordelingsmæssige konsekvenser. Formandskabet er enig i dette, men gør opmærksom på, at man godt kan bruge forskellige instrumenter til at opnå omkostningseffektiv

regulering og til – hvis det politisk ønskes – at opnå en given fordelingsprofil ved at kompensere de mest berørte landmænd.

Det anføres yderligere i en kommentar, at den af formandskabet foreslåede regulering ikke tager hensyn til, at der skal opretholdes landbrugsproduktion. Formandskabet er enig i, at den foreslåede regulering ikke har en bibetingelse om, at der skal være fortsat landbrugsproduktion på alle jorde. Givet målene om at forbedre vandmiljøet tyder beregningerne netop på, at det er fordelagtigt at undlade at dyrke jorden på de mest miljøfølsomme arealer. Formandskabets analyse viser, at de foreslåede målrettede afgifter er den samfundsøkonomisk billigste reguleringsform. Hvis provenuet for afgifterne tilbageføres til landbruget, er det også den reguleringsform, som giver landbruget færres omkostninger.

Endelig anføres det i en kommentar om de såkaldte kollektive virkemidler (f.eks. vådområder, mini-vådområder og skovrejsning), at formandskabet foretager en opdeling af indsatser i individuelle og kollektive virkemidler, som risikerer at øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå miljømålene. Endvidere ser formandskabet bort fra, at kollektive virkemidler tjener flere formål. Til dette bemærker formandskabet, at der faktisk foreslås en større integration end i dag mellem individuelle og kollektive virkemidler, jf. afsnit I.5. I samme afsnit er der også en beskrivelse af, hvordan forskellige sidegevinster ved de kollektive virkemidler kan indtænkes i reguleringen.

Kapitel II: Grønne afgifter og effektiv miljøregulering

Kapitlet beskriver overordnet principper for udformning af grønne afgifter, og der udføres en række konkrete beregninger til illustration af gevinsterne ved at ændre på udformningen af afgifter, som ikke er hensigtsmæssigt indrettet. Det er et hovedbudskab fra kapitlet, at grønne afgifter er et godt instrument, men niveauet for den grønne afgift skal afspejle eksterne omkostninger ved miljøpåvirkning eller velbegrundede miljømålsætninger. Grønne afgifter bør således ikke være ekstra høje ud fra provenuhensyn, da det typisk er mindre forvridende at tilvejebringe provenu gennem en bredere skattebase (indkomstskat).

De udførte beregninger peger i retning af, at der vil være en betydelig gevinst ved at sænke den høje afgift på elektricitet og en mindre gevinst ved at omlægge den nuværende afgift på vand, som kun betales af husholdningerne. En hensigtsmæssig afgift på vand bør omfatte alle brugere af vand (dvs. både husholdninger, landbrug og andre virksomheder) og være geografisk differentieret således at afgiften afspejler knaphed og miljøeffekter ved vandforbruget. Endelig illustrerer en beregning, at regelregulering medfører en sektorsammensætning, hvor forurenende sektorer udgør en for stor del af økonomien. På langt sigt betyder dette, at regelregulering vil lede til mere forurening sammenlignet med en situation, hvor den tilsvarende regulering blev varetaget via en passende afgift. Det betyder, at der kan være samfundsøkonomiske og miljømæssige gevinster ved at erstatte regelregulering med en afgift, når det er praktisk muligt.

Flere af rådets medlemmer bakker overordnet op om de principper for fastsættelse af grønne afgifter, som er skitseret. Enkelte er dog ikke enige i, at grønne afgifter i højere grad end regelregulering sikrer, at miljøbeskyttelsen foregår omkostningseffektivt. Blandt andet fremhæves, at der i nogle tilfælde kan være store administrative omkostninger ved at opkræve en afgift. Formandskabet er enig i, at administrative omkostninger naturligvis bør indgå i vurderingen af hvilket instrument, som er bedst. Formandskabet gør i den sammenhæng opmærksom på, at der også kan være store administrative omkostninger ved nogle typer regelregulering. Det gælder for eksempel for regelreguleringen af landbrugets udledning af kvælstof, jf. kapitel I. Et rådsmedlem gør opmærksom på, at der ikke er nogen forskel på regelregulering ift. grønne afgifter, hvis der er tale om regulering af stoffer ved nultolerance, hvor regelregulering vil være et forbud (mens en grøn afgift skal være så høj, at den sikrer at ingen ønsker at udlede pågældende stof). Dette er formandskabet enig i.

Formandskabet anbefaler i rapporten, at velbegrundede grønne afgifter skal omfatte alle udledere, dvs. både husholdninger og erhverv. En række af rådets medlemmer bemærker imidlertid, at man også bør belyse eller ligefrem tage hensyn til effekter af grønne afgifter på erhvervenes konkurrenceevne og fastholdelsen af job i Danmark. Formandskabet mener ikke, at der skal være en lempeligere grøn afgift for virksomheder af hensyn til erhvervenes konkurrenceevne og job i de pågældende

erhverv. Lavere miljøafgifter for nogle erhverv vil på langt sigt lede til en erhvervsstruktur, hvor de forurenede sektorer udgør en for stor del af økonomien. Formandskabet finder, at dette indirekte kan sidestilles med støtte til forurenende erhverv. Det er ikke hensigtsmæssigt. Formandskabet er dog enig i, at der kan være en særlig udfordring ved grønne afgifter, når der er tale om grænseoverskridende forurening, hvor en grøn afgift i Danmark kan medføre lækage i form af øget forurening i udlandet (som også kan påvirke Danmark). Man skal dog være opmærksom på, at mange af vores nabolande også er omfattet af mål om mindre udledning af f.eks. luftforurening og CO₂. Dette vil formentlig dæmpe risikoen for lækage. Forskellige rådsmedlemmer efterspørger en nærmere belysning af risikoen for lækage.

Beregningerne til illustration af effekter og gevinster ved at ændre på forskellige afgifter blev udført med den generelle ligevægtsmodel REFORM, som er udviklet af DREAM-gruppen. Denne model indeholder ikke afledte miljøeffekter ved forskellige økonomiske aktiviteter. Flere rådsmedlemmer giver udtryk for, at de savner en nærmere belysning af afledte miljøeffekter i modellen og i beregningerne. Når afledte miljøeffekter ikke indgår i modellen kan der kun ses på afledte økonomiske effektivitetsgevinster og ikke egentlig velfærd (inklusive miljøeffekter). Det vil formentlig kunne mindske de beregnede gevinster. Formandskabet er enig i, at det havde været fordelagtigt, hvis der havde været en model, som også indeholdt afledte miljøeffekter. Derfor er det også fremhævet i kapitlet, at afledte miljøeffekter ikke indgår i pågældende model. En fordel ved den anvendte model er imidlertid, at den på en konsistent måde kan belyse de økonomiske effekter af ændringer i afgifter for forskellige miljørelaterede goder. Nogle af beregningerne for ændrede afgifter på el og vand er lavet med den betingelse, at el- eller vandforbrug er uændret. I disse beregninger må det formodes, at afledte miljøeffekter er beskedne. I disse beregninger findes også effektivitetsgevinster ved at ændre på strukturen af elafgifter og vandafgifter. Dette understøtter den overordnede konklusion om, at den nuværende afgiftsstruktur for el og vand er u hensigtsmæssig.

I kapitlet er foretaget en beregning af effekterne af en reduktion af elafgiften. Denne beregning er dels motiveret af, at afgiften på el er meget høj i forhold til beskatningen af andre typer energi (både målt i forhold til umiddelbart CO₂-indhold og energiindholdet) og dels motiveret af, at CO₂-udledningen i forvejen er reguleret via det europæiske kvotehandelssystem, som fastlægger grænsen for den samlede udledning fra kvotesektoren. Hvis CO₂-kvoteloftet er bindende implicerer det, at tiltag i kvotesektoren i Danmark ikke har nogen afledt effekt på den samlede udledning i kvotesektoren.

Flere rådsmedlemmer støtter synspunktet om, at den almindelige elafgift er for høj, samt at der vil være en gevinst ved at sænke elafgiften. Nogle rådsmedlemmer kritiserer dog også beregningen. Blandt andet henvises til, at der er et meget stort kvoteoverskud, som medfører, at kvoteloftet ikke binder (eller først binder på langt sigt). Formandskabet har ved flere lejligheder givet udtryk for, at der er behov for at støtte op om kvotesystemet ved at reducere mængden af kvoter. Det europæiske kvotesystem er imidlertid et rammevilkår for den danske klimapolitik. Hvis kvotesystemet binder (selv

om det først er på langt sigt) implicerer det, at yderligere danske tiltag i kvotesektoren ikke har nogen gavnlig miljøeffekt. Generelt er omsættelige kvoter et af de mest omkostningseffektive instrumenter til at opnå en given reduktion i udledningen af CO₂. I forhold til den konkrete analyse af en reduktion af elafgiften fremgår det i kapitlet, at beskatningen af el er meget høj (sammenlignet med andre typer energi) selv i forhold til den umiddelbare CO₂-effekt. Det vil sige, at selv, hvis der ses bort fra tilstedeværelsen af kvotesystemet (dvs. dobbeltreguleringen), så er afgiften på el for høj. Dette understøtter anbefalingen om at sænke afgiften på elektricitet (uanset hvad man måtte mene om kvotesystemet).

Formandskabet finder som nævnt, at den nuværende vandafgift er uhensigtsmæssigt indrettet, fordi den kun betales af forbrugerne (ikke landbrug og andre erhverv), og fordi den ikke er geografisk differentieret (dvs. afgiften afspejler ikke de regionale forskelle i miljøeffekter ved vandforbrug). Nogle rådsmedlemmer advarer mod, at der indføres (i de områder hvor det er relevant) en vandafgift også på landbruget og andre erhverv, fordi det medfører omkostninger mv. for de berørte erhverv. Formandskabet gør her opmærksom på, at en afgift på husholdninger også medfører omkostninger og forvridninger. Hvis der ønskes en given reduktion i vandforbruget opnås dette samlet set med færrest samfundsøkonomiske omkostninger, hvis der er en ensartet afgift for alle vandforbrugere. Dette er understøttet af beregningerne.

Et rådsmedlem kritiserer afsnittet om omlægning af vandafgiften bl.a. med henvisning til, at der ikke er tilstrækkelig grundige overvejelser om vandindvindingens negative effekter på naturen. Det anføres bl.a., at der ikke er nogen referencer vedr. litteratur om vandkredsløb og miljøforhold i forhold til indvinding i Danmark. Formandskabet gør opmærksom på, at der er refereret til opgørelser af den kvantitative tilstand for grundvandet i vandområdeplanerne, som er udgivet af Miljø- og Fødevarerministeriet i 2016. I disse vandområdeplaner fremgår bl.a., at alle grundvandsforekomster i Jylland og Fyn vurderes at have god kvantitativ tilstand, og at der derfor ikke er opgjort et indsatsbehov her. I kapitlet om ægte opsparring er endvidere refereret til en anden noget tidligere opgørelse fra 2003 af den bæredygtige udnyttelige grundvandsressource (ift. vandkvalitet og recipienthensyn), som viser, at den faktiske indvinding for Danmark som helhed er betydelig lavere end den bæredygtige indvinding. I den endelige udgave af rapporten er der i afsnittet om omlægningen af vandafgiften tilføjet nogle præciseringer i forhold til diskussionsoplægget.

Endelig blev der i kapitlet om grønne afgifter udført en beregning af afledte effekter på sektorfordelingen af at erstatte nuværende regelregulering for ammoniak med en afgift på ammoniak. I beregningen blev afgiften på ammoniak sat svarende til de afledte helbredsomkostninger på 2,7 mia. kr. pr. år ved udledningen af ammoniak. Beregningen illustrerer, at regelregulering sammenlignet med afgiftsregulering kan medføre en uhensigtsmæssig sektorsammensætning. På den baggrund anbefaler formandskabet, at regelregulering bør erstattes af afgiftsregulering, når det er praktisk muligt.

Nogle rådsmedlemmer har tolket denne beregning som værende en konkret anbefaling om at indføre en afgift på ammoniak, og at denne afgift burde lægges på alt landbrugsproduktion (som det forenklet blev gjort i beregningen). I den forbindelse fremhæves, at der kan være praktiske problemer ved at implementere en ammoniakafgift. Formandskabet er opmærksomt på, at det i mange sammenhænge kan være vanskeligt i praksis at erstatte regelregulering med afgifter (det gælder muligvis også i forhold til ammoniak). Analyserne i kapitel I er imidlertid netop et eksempel på, at afgiftsregulering (selv når den ikke er perfekt) kan give en betydelig reduktion i de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå en given miljømålsætning. Beregningen skal derfor ikke ses som en konkret anbefaling af at indføre en ammoniakafgift. Et rådsmedlem giver udtryk for, at afsnittet helt overser, at udledning af ammoniak medfører skader på ammoniakfølsomme naturtyper og medfører lugtgener (begge dele ting som er stærkt geografisk differentierede). Formandskabet gør opmærksom på, at det eksplicit står i afsnittet, at der ud over helbredsomkostninger også er skader på natur og lugtgener.

Kapitel III: Ægte opsparing

I kapitlet opgøres bidraget til den ægte opsparing fra en række typer menneskeskabt kapital og naturkapital. Den ægte opsparing opgør ideelt set udviklingen i den samlede nationalformue inklusive værdien af naturkapital. Ægte opsparing er en indikator for (svag) bæredygtighed. I praksis er det imidlertid ikke muligt at medtage alle typer kapital, der påvirker den ægte opsparing, og opgørelsen viser dermed alene bidraget til den ægte opsparing fra de medtagne typer af menneskeskabt kapital og naturkapital. Kapitlet følger op på en tidligere opgørelse af den ægte opsparing i *Økonomi og Miljø, 2012*.

Der er blandt rådets medlemmer forskellige opfattelser af værdien af kapitlet om ægte opsparing.

En hel del af rådets medlemmer finder det positivt, at der er udarbejdet en ny opgørelse af den ægte opsparing. Opgørelsen betegnes som spændende og som en vigtig indikator for bæredygtighed. Det anføres som væsentligt, at udviklingen i naturkapital indgår i opgørelsen af Danmarks velstand. Det anføres også i kommentarerne, at der er tale om grundige og solide beregninger baseret på grundige overvejelser.

Der er dog også en hel del af rådets medlemmer, som lægger vægt på, at der er betydelige usikkerheder ved opgørelsen af den ægte opsparing, og at der mangler nogle typer af kapital (biodiversitet, social kapital og sundhedskapital). Endvidere fremhæves, at opgørelsen af den ægte opsparing er baseret på det såkaldte svage bæredygtighedsbegreb, hvor det antages, at menneskeskabt kapital og naturkapital er substituerbare. Det implicerer, at en nedgang i f.eks. naturkapital kan kompenseres ved en stigning i den menneskeskabte kapital.

Formandskabet er overordnet enigt i forbeholdene overfor opgørelsen af den ægte opsparing. Det er i høj grad forbehold, som formandskabet også har lagt vægt på at understrege (dette noteres også af flere af rådets medlemmer). I forhold til problematikken om svag bæredygtighed er der lagt vægt på at vise udviklingen for menneskeskabt kapital og naturkapital hver for sig (og resultater for hver enkelt undertype af menneskeskabt kapital og naturkapital er tilgængelige på www.dors.dk). Derudover er der i kapitlet gjort opmærksom på, at der kan være risiko for, at man er på vej ned mod kritiske grænser i forhold til biodiversitet og klimaet, hvor det i givet fald kan være problematisk at tænke i substituerbarhed med menneskeskabt kapital. I princippet kan ægte opsparing godt håndtere, at en type kapital nærmer sig en kritisk grænse, da værdien af denne kapital så vil stige kraftigt. I praksis kan de dog være svært at fastslå værdien. I forhold til spørgsmålet om usikkerhed bør man være opmærksom på, at der også er usikkerheder ved andre indikatorer for bæredygtighed, og at andre mere partielle bæredygtighedsindikatorer kan risikere at give et skævt billede af udviklingen, fordi de kun medtager få delelementer.

Formandskabet har flere steder fremhævet, at det ikke er alle typer kapital, som indgår i opgørelsen, og at udviklingen i de medtagne typer kapital derfor skal fortolkes med varsomhed. Formandskabet gør dog opmærksom på, at opgørelsen af den ægte opsparing for Danmark indeholder flere typer kapital, end der typisk findes i tilsvarende studier for andre lande. Der er i forbindelse med udarbejdelsen af opgørelsen gjort en særlig indsats for at vurdere om f.eks. biodiversitet kunne indgå. Det vurderes imidlertid, at der ikke er tilstrækkeligt datagrundlag til at belyse udviklingen i biodiversiteten over tid, og dette er en forudsætning for, at biodiversiteten kan indgå. Det vil derfor være vanskeligt at medtage biodiversitet i fremtidige opgørelser af den ægte opsparing (i hvert fald tilbage i tid).

Nogle rådsmedlemmer efterspørger, at der drages mere handlingsorienterede politikanbefalinger på baggrund af kapitlet (eller er skeptiske overfor om resultaterne er solide nok til, at man kan bruge dem til politikanbefalinger).

Formandskabet opfatter kapitlet alene som en beskrivelse af udviklingen i den ægte opsparing, der som anført ovenfor er en indikator for bæredygtighed. Bæredygtighed er grundlæggende et spørgsmål om fordeling mellem generationer. På et økonomifagligt grundlag er det vanskeligt at komme med udsagn om, hvorvidt en bestemt fordelingsprofil (mellem generationer) er bedre end en anden, og det er derfor vanskeligt at give et bud på den optimale ægte opsparing. En af de særligt sagkyndige nævner i den forbindelse, at den ægte opsparing godt kan være for stor i den forstand, at der overlades for meget til kommende generationer.

I diskussionsoplægget var det anført, at svag bæredygtighed kunne tolkes som værende i overensstemmelse med den definition af bæredygtighed, som ofte fremhæves fra Brundtland-rapporten ("development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."). Et rådsmedlem er uenig i, at Brundtland-rapporten kan tages til indtægt for svag bæredygtighed, men alene bør tages til indtægt for stærk bæredygtighed.

Brundtland-rapporten diskuterer ikke selv begreberne svag og stærk bæredygtighed eller substitutionsmulighederne mellem menneskeskabt kapital og naturkapital. Formandskabet konstaterer, at både fortalere for det ene og det andet bæredygtighedsbegreb i tidens løb har henvist til Brundtland-rapporten som støtte for deres synspunkter, jf. artiklen "Sustainability Concepts in Ecological Economics" (af Gowdy og Walton, 2009). Dette er blevet fremhævet i den endelige udgave af Økonomi og Miljø, 2017.

Det er formandskabets vurdering, at den nye opgørelse af ægte opsparing er forbedret på en række punkter i forhold til den tidligere opgørelse fra 2012, dels på grund af bedre data og dels på grund af bedre metoder. Forhåbentlig kan ny viden og bedre data bidrage til endnu bedre opgørelser af den ægte opsparing i fremtiden.