

## RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Dansk og international konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Naturforvaltning og biologisk mangfoldighed

### Dansk og international konjunkturvurdering

#### **Indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport bidrager til væksten fra 2001**

Væksten i Danmark aftog til under 2 pct. i 1999, efter at den i perioden 1994-98 i gennemsnit havde været 3¼ pct. Opbremsningen skyldtes en markant lavere stigning i den indenlandske efterspørgsel. Væksten bliver lidt højere i 2000, hvilket er forårsaget af en betydelig stigning i den indenlandske efterspørgsel og et markant fald i bidraget fra nettoeksporten. I 2001-03 er det den private indenlandske efterspørgsel, der ventes at trække væksten, mens nettoeksporten kun vil bidrage til væksten i beskedent omfang. Den samlede beskæftigelse ventes at stige med 30.000 personer i år, hvilket først og fremmest skyldes en stigning i den private beskæftigelse. Beskæftigelsesfremgangen i perioden 2001-03 på i alt 25.000 personer er derimod først og fremmest et resultat af en forventet stigning i den offentlige beskæftigelse. I de kommende år ventes en svagt faldende ledighed, således at der skønnes at være 136.000 ledige i 2003.

#### **Tiltagende vækst i det private forbrug**

Stigningen i den indenlandske efterspørgsel i 2000 er forårsaget af en betydelig stigning i bolig- og erhvervsinvesteringerne. I 2001-03 vil den indenlandske efterspørgsel primært stamme fra væksten i det private forbrug, som ventes at tiltage oven på et par år med meget begrænset vækst. Væksten i det private forbrug vil være trukket af stigningen i de disponible realindkomster.

Resumeet er færdigredigeret den 13. november 2000.

## **Tillid til dansk fastkurspolitik**

Det er vanskeligt at vurdere de fulde økonomiske konsekvenser af udfaldet af afstemningen om Danmarks deltagelse i ØMU'ens tredje fase. I perioden op til afstemningen blev rentespændet over for euroen udvidet, men det er efter afstemningen faldet til niveauet i februar 2000. Det kan tolkes som en fortsat tillid til den danske fastkurspolitik. Udviklingen i bl.a. aktiekurserne indikerer tilsvarende, at dansk økonomi grundlæggende er sund, og udsigterne for de kommende år er ikke påvirket negativt af afstemningsresultatet i forhold til situationen, før afstemningen blev udskrevet.

## **Høj vækst i det meste af verden**

Der har i år været høje vækstrater i store dele af verden, og også i de kommende år ventes høj, omend aftagende, vækst i udlandet. Væksten for Danmarks samhandelspartnere skønnes således at blive 3½ pct. i år og ca. 3 pct. til næste år. De følgende år ventes væksten at ligge omkring 2½ pct. Det er første gang siden 1994, at de fleste områder på en gang oplever en konjunkturopgang.

## **Indsnævring af vækstforskelle**

De store vækstforskelle, der har været de seneste år, mellem USA på den ene side og Euroland og Japan på den anden side, indsnævres væsentligt i fremskrivningsperioden. Pengepolitikken i USA er blevet strammet flere gange i år og sidste år. Det ventes, at disse stramninger vil have en dæmpende effekt på aktiviteten i USA og dermed medvirke til en kontrolleret landing. I Japan forventes den seneste finanspolitiske pakke at understøtte et opsving i økonomien. Den svage euro har betydet en øget efterspørgsel efter europæiske varer, hvilket har bidraget til et økonomisk opsving i Europa. De høje vækstrater ventes at fortsætte i de kommende år, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at der i mange europæiske lande vil blive ført en ekspansiv finanspolitik i tilknytning til gennemførelsen af skattereformer.

## **De pengepolitiske stramninger slut for denne gang**

Der skønnes ikke at være behov for flere pengepolitiske stramninger i denne omgang. I USA indebærer den knap så kraftige vækst i fremskrivningen, at det inflationære pres letter, hvilket er baggrunden for, at der ikke ventes yderligere stramninger i pengepolitikken. I tilfælde af, at den amerikanske vækst ikke aftager som forventet, kan der dog blive behov for stramninger. I Euroland vil en stramning af pengepolitikken næppe

blive nødvendig. Det er således forudsat i prognosen, at euroen vil appreciere og oliepriserne falde lidt. Konkret er det antaget, at euroen vil stige i værdi, således at kursen over for dollar bliver 100 i gennemsnit i 2003; det antages, at den danske krone stiger tilsvarende i værdi. På denne baggrund ventes inflations-takten i Euroland at falde på trods af en fortsat høj vækst.

### **Pæn vækst i industrieksporten men dog tab af markedsandele**

Der var en kraftig vækst i industrieksporten i 1999, som betød, at Danmark for første gang siden 1992 vandt markedsandele. Denne gevinst og mere til går dog tabt i 2000 på trods af en forbedring af konkurrenceevnen på 3-4 pct. Antagelsen om en appreciering af den effektive kronkurs betyder, at der også i perioden 2001-03 ventes et beskedent tab af markedsandele. Den pæne vækst hos Danmarks samhandelspartnere betyder, at industrieksporten på trods af tabet af markedsandele vil vokse med 4-5 pct. om året i fremskrivningen.

### **En fordobling af overskuddet på betalingsbalancen**

Det ventes, at overskuddet på betalingsbalancen, der i år vil være på ca. 20 mia. kr., mere end fordobles i fremskrivningsperioden. Det er primært et resultat af en fortsat forbedring af vare- og tjenestebalancen. I slutningen af fremskrivningsperioden, dvs. ultimo år 2003, vil udlandsgælden med de gjorte forudsætninger være nedbragt til knap 5 pct. af BNP.

### **Voksende overskud på de offentlige finanser**

Overskuddet på de offentlige finanser bliver i år nogenlunde på niveau med sidste år og vil stige i de kommende år. De væsentligste årsager til de store overskud er den fortsatte vækst i skattegrundlaget og en begrænsning i stigningen i indkomstoverførslerne bl.a. som følge af lavere ledighed. I 2003 vil den offentlige gæld ifølge prognosen udgøre under 40 pct. af BNP.

### **Aftagende inflation og stigende realløn i de kommende år**

Inflationen har været stigende i 1999 og første halvdel af 2000. Målt ved deflatoren for det private forbrug ventes inflationen i år at blive 3¼ pct. Det er det højeste niveau i ti år. Den relativt høje inflation skyldes især de kraftigt stigende priser på brændsel, som har bidraget med 1-1½ pct. point til inflations-takten i år. Inflationen ventes at aftage til 1½ pct. i løbet af prognoseperioden. Afdæmpningen i prisudviklingen skyldes både aftagende stigninger i importpriserne, herunder oliepriserne, samt lavere lønstigninger. På trods af lavere lønstigninger betyder prognosen, at stigningstakten for reallønnen tiltager.

## Inflationstakten er et risikomoment

Prognosen tegner generelt et positivt billede af den økonomiske udvikling for Danmark. Der er dog en række usikkerheder i relation til fremskrivningen. Disse knytter sig først og fremmest til inflationsudviklingen. Forventningerne om en faldende inflationstakt i prognoseperioden bygger på en antagelse om, at der sker en appreciering af euroen og dermed også kronen i forhold til dollar, at oliepriserne vil være svagt faldende, og at lønstigningerne, som følge af de seneste års arbejdsmarkedsreformer, er lavere end det, den historiske erfaring ville tilsi.

### *Prognosens nøgletal*

	1999	2000	2001	2002	2003
BNP-vækst (pct.)	1,7	2,2	2,4	2,0	1,6
Offentlig saldo (mia. kr.)	34,4	35,3	39,1	44,1	52,6
Betalingsbalance (mia. kr.)	15,1	19,9	22,0	31,9	47,2
Ledighed (1.000 pers.)	158	150	141	131	136
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	22	30	14	13	-2
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,0	4,2	4,2	3,7	3,6
Inflation (pct.)	2,6	3,3	2,5	1,5	1,5

Anm.: Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

## Aktuel økonomisk politik

### Opsving i udlandet modvirker afdæmpet aktivitet i Danmark

Opsvinget i den internationale økonomi medvirker til, at dansk økonomi får vækstrater omkring 2 pct. i de kommende år, men den danske vækst vil i prognoseperioden ligge ½-1 pct.point under udlandets. Omvendt var den danske vækst højere end udlandets i perioden 1994-98. Der er således ikke en parallel konjunkturudvikling i Danmark og Euroland. Dette medvirker til at stabilisere væksten i den samlede efterspørgsel efter danske varer og tjenester, men det betyder samtidig, at der kommer større sving i betalingsbalancen. Da ECB's pengepolitik tilrettelægges på baggrund af konjunkturudviklingen i Euroland, vil de pengepolitiske impulser herfra i et vist omfang virke uhensigtsmæssigt i Danmark. Det stiller således krav til udformningen af den øvrige økonomiske politik for at kunne fastholde fastkurspolitikken over for euroen.

## **Finanspolitikken er for lempelig**

Finanspolitikken for 2001 er for lempelig. Dette skyldes bl.a. en vækst i det offentlige forbrug på mere end 2 pct. På baggrund af finanslovsforslaget, finanslovsaftalerne og de kommunale budgetter vurderes det, at finanspolitikken vil øge væksten med ½ pct.point i 2001 i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med en yderligere lempelse i 2002, bl.a. som følge af Pinsepakkens skattelettelser, vil finanspolitikken over perioden 2001-03 bidrage til en reduktion af ledigheden på ca. 30.000 personer. Dansk økonomi befinder sig nær kapacitetsgrænsen, og inflationen er relativt høj. Der er derfor ingen konjunktur- eller stabiliseringsmæssige begrundelser for så stor en afvigelse fra regeringens egen målsætning om en årlig real stigning i det offentlige forbrug på 1 pct. Lempelsen af finanspolitikken vil bidrage til at øge risikoen for en overophedning af økonomien.

## **Hastig gældsnedbringelse reducerer fremtidige problemer**

Den offentlige sektors overskud er fortsat betragteligt, hvilket bidrager til en ganske hurtig gældsnedbringelse. I 1993 udgjorde den offentlige bruttogæld næsten 80 pct. af BNP, mens denne andel ventes nedbragt til under 40 pct. i 2003. Gældsnedbringelsen har bidraget til, at renteudgifterne er reduceret mærkbart. Samtidig udgør det primære overskud på den offentlige saldo, dvs. overskuddet ekskl. renteudgifter, i dag over 50 mia. kr. eller mere end 4 pct. af BNP. Gældsnedbringelsen har ud over de konjunkturmæssige hensyn været hensigtsmæssig, fordi den har reduceret de fremtidige udfordringer, som en stigende ældreandel udgør. Samtidig har gældsnedbringelsen reduceret den offentlige sektors følsomhed over for renteændringer og øget det stabiliseringsmæssige råderum.

## **Gældsnedbringelse påvirker den generationsmæssige balance**

En hurtig gældsnedbringelse indebærer, at de nulevende generationer bidrager til finansieringen af de fremtidige offentlige forpligtelser. Hastigheden, hvormed gælden nedbringes, er ud over de konjunkturmæssige overvejelser et spørgsmål om generationsfordeling. En meget hurtig gældsnedbringelse vil ikke alene kunne bidrage til finansiering af de fremtidige forpligtelser ved det nuværende skattetryk, men vil tillige kunne muliggøre en reduktion af skattetrykket i fremtiden, der ikke kommer de nuværende generationer til gode. Alene usikkerheden om størrelsen af de fremtidige udfordringer for den danske økonomi peger imidlertid på et behov for en fortsat stram finans-

politik. Usikkerheden drejer sig bl.a. om udviklingen i ældreandelen, muligheden for stigende efterspørgsel efter traditionelle velfærdsydelser som sundhed, pleje og pasning og risikoen for udhuling af det fremtidige skattegrundlag som følge af bl.a. ydre pres på skattesystemet, tidligere tilbagetrækning og kortere arbejdstid. Omvendt må den generationsmæssige balance naturligvis indgå i overvejelserne om den hastighed, hvormed den offentlige gæld nedbringes. I den aktuelle konjunktursituation, hvor dansk økonomi befinder sig tæt på kapacitetsgrænsen, og hvor inflationen har været tiltagende, er det imidlertid oplagt, at der ikke er anledning til at lempe finanspolitikken.

### **Risiko for højere lønstigninger**

I den aktuelle konjunkturvurdering forventes en afdæmpning af det nuværende høje inflationsniveau. Baggrunden for den nuværende høje inflation er stigende oliepriser og faldet i euroens – og dermed den danske kronens – værdi. Det vurderes imidlertid, at bidragene fra valutakursen og olieprisen bortfalder og derfor kun er af midlertidig betydning for inflationen. En forudsætning for, at inflationen kan falde igen, er, at lønstigningerne ikke øges svarende til de højere oliepriser. Den lave ledighed kan imidlertid bidrage til, at gennemslaget fra priserne bliver større end forudsat, og at en løn-pris spiral sættes igang. Dette kan blive tilfældet, hvis arbejdsmarkedet ikke er så fleksibelt, som det er antaget i prognosen. I en sådan situation vil der være et klart behov for en stramning af finanspolitikken.

### **Energiafgifterne bør ikke sænkes**

De højere energipriser forringer forbrugernes købekraft og forøger produktionsomkostningerne. Det kan dog hverken i den nuværende konjunktursituation eller generelt anbefales, at stigninger i energipriserne imødegås med lempelser af finanspolitikken. En stigning i energipriserne betyder, at prisen på en af de faktorer, der indgår i produktionen, bliver relativt højere, og dette forhold bør der tages højde for i produktionen, således at der anvendes relativt mindre energi. Erfaringerne fra f.eks. 1970'erne viser også, at finanspolitiske lettelser ikke er et velegnet redskab til at dæmpe effekterne af oliekriser og udbudschok.

### **Afgifterne har også andre formål**

Ud over fiskale formål har energiafgifterne også miljø- og trafikpolitiske formål. Ved fastsættelse af afgifterne ud fra en målopfyldelse af f.eks. den samlede CO<sub>2</sub>-udledning kan prisstigningerne medvirke til at opnå de mål, Danmark har sat sig på dette område. Et andet formål er at få synliggjort skaderne på natur og mennesker, der opstår ved forbrug af energi. Det må vurderes, at påvirkningerne af omgivelserne i form af eksempelvis luftforurening og trafikulykker pr. forbrugt enhed brændsel er stort set uafhængige af olieprisen. Dette trækker i retning af, at stykafgifterne på energi ikke skal nedsættes, når energipriserne stiger.

### **Lavere energi- afgifter kan betyde højere råoliepriser**

I nogle lande har stigningen i råolieprisen betydet, at energiafgifterne er blevet nedsat. Nedsættes energiafgifterne generelt på verdensplan, kan det resultere i, at producenterne øger prisen på råolie yderligere. Når OPEC-landene aftaler størrelsen af olieproduktionen, indgår bl.a. overvejelser om efterspørgselsforholdene for olie på verdensmarkedet, hvor en høj pris medfører en lavere efterspurgt mængde. Denne sammenhæng betyder, at de olieproducerende landene ikke omkostningsfrit kan fastsætte en meget høj oliepris. Nedsættes afgifterne på store dele af verdens energimarkeder, vil det derfor resultere i, at olieproducenterne tilskyndes til at øge priserne yderligere, da de forventer, at det ingen eller kun meget lille efterspørgselsvirkning får. En nedsættelse af energiafgifterne kan således komme olieproducenterne og ikke forbrugerne til gode.

### **Hvorfor skal olie- og gasproduktion beskattes?**

Danmark har nu en betydelig produktion af olie og gas i Nordsøen, og de højere energipriser betyder, at olieproducenternes indtjening stiger væsentligt. Det er derfor særlig relevant at overveje, hvordan fordelingen af indtægterne skal være mellem olieselskaberne og staten. En fordel ved at anvende naturressourcer som skattekilde er, at sådanne skatter er mindre forvridende end andre skattekilder, hvis beskatningsreglerne udformes hensigtsmæssigt. Samtidig kan provenuet fra beskatningen af danske naturressourcer anvendes til at reducere beskatningen af mere mobile skattekilder, der er under pres som følge af den øgede globalisering.

**Positivt at beskatning af olie- og gasproduktion genvurderes**

I *Dansk Økonomi*, efterår 1999 blev det foreslået at stramme beskatningen af den fremtidige olie- og gasproduktion. Sammenlignet med andre lande omkring Nordsøen er den danske beskatning forholdsvis lempelig. Kulbrinteskatten blev indført i 1982 for at sikre, at ekstrairtægterne fra særlig høje oliepriser delvis tilfaldt staten. På trods af de høje oliepriser giver kulbrinteskatten, som følge af meget gunstige afskrivningsregler, imidlertid ikke noget provenu i år eller de kommende år. På baggrund af den høje oliepris og Energistyrelsens opjustering af skønnet over oliereserverne er der udsigt til, at Dansk Undergrunds Consortium (DUC) får en betragtelig indtjening også i de kommende år, mens staten kun får en beskedent del af det samlede overskud ved indvindingen af olie og gas. Det er derfor positivt, at et embedsmandsudvalg under Skatteministeriet i oktober i år har anbefalet at se nærmere på beskatningen af olie- og gasproduktionen.

**Vigtigt med hensigtsmæssig tilrettelæggelse af auktion over frekvenserne til mobilnettet**

Der er indgået en politisk aftale om at afholde auktion over licenserne til radiofrekvenserne til tredje generations mobilnettet (UMTS). Området for mobiltelefoni er et marked, hvor der er behov for offentlig regulering, fordi antallet af frekvenser er begrænset. Uden regulering er det sandsynligt, at selskaberne sætter for høje priser på grund af manglende konkurrence, og at ikke alle kundegrupper og geografiske områder bliver tilgodeset. I teorien kan auktioner, som uddeler det begrænsede antal frekvenser til højest bydende, tilrettelægges, så provenuet fra auktionen svarer til selskabernes forventede fremtidige overnormale profit. Provenuet fra auktionen over sendefrekvenser vil dog afhænge af, hvordan auktionen tilrettelægges, og hvilke betingelser der pålægges udbyderne af mobiltjenesterne. Generelt vil provenuet fra auktionen blive mindre, jo flere betingelser der lægges på udbyderne, og jo større den fremtidige konkurrence vil blive. Der er således en uundgåelig konflikt mellem opnåelsen af et højt provenu og målsætningen for telepolitikken om at tilgodese brede samfundsmæssige interesser, herunder konkurrence på markedet for mobiltelefoni. Det bør derfor sikres, at der opnås en rimelig afvejning mellem ønsket om et højt provenu og de bredere samfundsmæssige interesser.



## **Provenuet bør anvendes til at nedbringe gælden**

Provenuet fra auktionen af mobilfrekvenser vil være en engangsindtægt, der kun i yderst begrænset omfang øger det finanspolitiske råderum. Samtidig må en del af provenuet fra auktionen opfattes som en fremrykning af skatter, som udbydterne ville komme til at betale af deres fremtidige indtægter. Provenuet fra auktionen bør derfor anvendes til at nedbringe den offentlige gæld, og kun de sparede renteudgifter repræsenterer en forøgelse af det finanspolitiske råderum. Hvis det større råderum anvendes til øgede offentlige bevillinger, bør alle områder indgå på lige fod i prioriteringen, og der bør anvendes ensartede økonomiske kriterier ved vurderingen af alle forslag. Konkret bør Forskningsministeriet ikke have særstilling i denne forbindelse, blot fordi auktionen og dermed indtægterne vedrører dette ministeriums ressortområde.

## **Cigarkasseprincip bør undgås**

## **Centrale spørgsmål til naturforvaltningen**

I rapporten belyses det, i hvor høj grad den danske naturforvaltning når sine mål på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde. Hvis dette ikke er tilfældet, er det muligt at forbedre naturbeskyttelsen uden at tilføre flere midler, og uden at det går ud over andre områder i velfærdsstaten. Især er det interessant at undersøge:

- Hvad bør danne grundlag for prioriteringer i naturforvaltningen?
- Hvad er fordelene og ulemperne ved at indgå i internationalt samarbejde om beskyttelse af vilde dyr og planter, og hvordan realiseres fordelene bedst?
- Beskyttes flest mulige vilde dyr og planter på de fredede arealer, og sikres den biologiske mangfoldighed dermed bedst muligt?
- Afspejler de faktiske prioriteringer de erklærede mål i naturforvaltningen?
- Hvilke virkemidler bør anvendes?

## **Uundgåelige prioriteringer**

Der er begrænsede midler til naturforvaltning, og derfor foretages der prioriteringer. Spørgsmålet er derfor ikke, om natur og biologisk mangfoldighed (biodiversitet) bør og kan prioriteres i forhold til andre goder som eksempelvis uddannelse og sundhed, men alene efter hvilke principper, det skal ske. Prio-

ritering og dermed indbyrdes værdisætning er således uundgåelig.

**Nødvendigt med bred debat om naturforvaltning**

Ingen enkeltperson eller faggruppe har tilstrækkelig viden og indsigt til at afgøre, hvilket ideal for naturen samfundet skal stræbe efter. Det er derfor vigtigt at diskutere i brede fora, hvilke hensyn naturforvaltningen kan og skal tilgodese, og hvilke principper den skal bygge på.

**Få offentlige midler til naturforvaltning**

Det er altid svært at afgøre, om et offentligt indsatsområde har et rigtigt omfang og en hensigtsmæssig sammensætning. Grundlaget for en sådan afgørelse er en afvejning i forhold til andre mulige anvendelser af offentlige midler. Naturforvaltningen lægger dog beslag på forholdsvis få offentlige midler i forhold til den store folkelige og politiske interesse, der er for området, og som afspejler sig i det store antal medlemmer af miljø- og naturinteresseorganisationer. Endvidere viser undersøgelser, at befolkningen tillægger det stor værdi at have adgang til rekreative områder.

**Øget krav til naturforvaltningen**

Et forhold, der sætter naturforvaltningens ressourcer under pres, er, at der i de sidste ti år har været stigende fokus på rent grundvand og på ønsket om at undgå bl.a. nitrat og pesticider i vandmiljøet. Ligeledes er Danmarks internationale forpligtelser også vokset i kraft af eksempelvis implementeringen af EF's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver, der pålægger Danmark at udpege områder til beskyttelse af visse arter og naturtyper.

**Internationale forpligtelser kan være i modstrid med danske mål**

Der er gode argumenter for at koordinere indsatsen for den biologiske mangfoldighed internationalt, da det i mange sammenhænge er den globale biodiversitet, som er relevant. EU-aftaler forpligter i dag Danmark til at arbejde for at beskytte arter og naturtyper, der har særlig europæisk interesse, men som ikke i alle tilfælde har stor dansk bevågenhed. Disse internationale forpligtelser reducerer alt andet lige midlerne til andre formål i naturforvaltningen som eksempelvis sikring af den nationale biodiversitet og rekreative værdier til befolkningen. De enkelte EU-lande vil være fristede til at prioritere nationale interesser over europæiske interesser på biodiversitetsområdet. Den langsomme nationale udpegning af

### **Internationalt kontrolorgan kan blive nødvendigt**

EF's habitat- og fuglebeskyttelsesområder er et eksempel herpå. For at sikre, at intentionerne med de internationale konventioner forfølges, kan det vise sig nødvendigt at organisere overvågningen og vurderingen af arter og naturtypers bevaringsstatus internationalt. Hermed er det ikke længere de enkelte lande selv, der skal kontrollere deres egen indsats.

### **Der mangler overblik i naturforvaltningen**

Den danske naturforvaltning er ikke baseret på systematisk brug af data. Det er eksempelvis vanskeligt at få et overblik over ændringen i danske arter og naturtypers tilstand. Det har bl.a. OECD påpeget, og OECD har opfordret Danmark til at udarbejde en national handlingsplan for naturbeskyttelse og biodiversitet. Regeringen har efterfølgende nedsat et udvalg (Wilhelm-udvalget), der skal udarbejde en redegørelse, som kan danne grundlag for en sådan handlingsplan.

### **Brug for systematiske metoder og dataindsamling**

Det er vigtigt, at det i den kommende handlingsplan prioriteres, at der fremover skal gøres brug af metoder, der systematisk bygger på kvantitative data. De nødvendige oplysninger for danske forhold findes i dag kun i begrænset omfang. I denne rapport er der præsenteret forsøg på at evaluere naturforvaltningen med udgangspunkt i eksisterende data. Da disse er ufuldstændige og desuden ikke er indsamlet med henblik på systematisk analyse, må resultaterne ikke tolkes for håndfast.

### **Fredninger kunne have beskyttet flere arter**

I rapporten er der foretaget en analyse af Skov- og Naturstyrelsens fredninger af områder. Analysen peger på, at fredningerne ikke tilgodeser dansk biodiversitet så godt, som det kunne gøres. Det ville være muligt at beskytte alle arter i Danmark, således at hver art beskyttes i mindst tre forskellige områder på samme areal, som de eksisterende fredede områder udgør. Til sammenligning er der i dag et antal arter, der ikke beskyttes i noget område overhovedet. Dette resultat fås, uanset om analysen foretages for alle arter eller kun for truede og sjældne arter. Det er således vurderingen, at de ressourcer, der er anvendt i den danske fredningsindsats, kunne have sikret dansk biodiversitet bedre, da visse arter sikres for meget og andre overhovedet ikke. Den metode, som analysen bygger på, er velegnet til at skabe et overblik i naturforvaltningen. I det fremtidige arbejde kan metoden bruges til at udpege de områder, der bedst supplerer allerede udpegede områder. Der

er dog behov for at indsamle flere oplysninger om arters udbredelse i Danmark.

### **Ikke oplagt at satse på at beskytte alle truede arter**

For at sikre den biologiske mangfoldighed mest hensigtsmæssigt skal naturbeskyttelsen tage højde for mulighederne for at forøge arternes sandsynlighed for ikke at uddø i Danmark. Selvom en art er truet, skal den kun prioriteres højt, hvis beskyttelsesindsatsen forventes at forbedre artens chancer for at overleve. Samtidig skal de forbedrede overlevelsesvilkår afvejes i forhold til de ressourcer, som beskyttelsen kræver.

### **Rekreative værdier bør opprioriteres**

Analysen foretaget i rapporten tyder på, at friluftslivsprojekterne, der udgør ca. 20 pct. af udgifterne til naturforvaltningsprojekter, ikke er prioriteret efter, hvor mange mennesker der bor i nærheden af dem. Dette er et problem, da friluftslivsprojekternes formål er at skabe rekreation og naturformidling til befolkningen. Det er derfor hensigtsmæssigt at opprioritere friluftslivsprojekterne i bynære områder. Det er nødvendigt at forbedre prioriteringsgrundlaget for at sikre, at de rekreative værdier tilgodeses af friluftslivsprojekterne. Økonomisk værdisætning er velegnet til at vurdere rekreative værdier. Der anbefales derfor en øget brug af økonomisk værdisætning i forbindelse med friluftslivsprojekterne for at afklare og afdække befolkningens præferencer.

### **Vanskeligt at gennemskue prioriteringen af vandmiljøet**

I Skov- og Naturstyrelsens egen vejledning fremgår det, at naturforvaltningen skal medvirke til at sikre overflade- og grundvandsressourcer, f.eks. sårbare grundvandsreservoirer. På det foreliggende datagrundlag er der ikke tegn på, at prioriteringerne i naturforvaltningen tilgodeser sikring af grundvandet. Hvis grundvandsressourcer skal sikres, er det enten nødvendigt at tilvejebringe et forbedret grundlag for prioriteringerne af projekterne eller at tilgodese grundvandsbeskyttelse gennem anden indsats end naturprojekterne.

### **Afgifter er velegnede til at reducere udledningen af kvælstof fra landbruget**

Det er vanskeligt at kontrollere, om landbruget overholder kvælstofnormer, standarder og frivillige aftaler. Blandt andet derfor har disse virkemidler hidtil ikke været tilstrækkelige til at nå de fastsatte mål på vandmiljøområdet. Et nyttigt alternativ er en afgift på landbrugets nettoudledning af kvælstof til naturen. Fordelen ved en sådan afgift er, at der tages højde for

både, hvor meget kvælstof der tilføres produktionen af landbrugsprodukter, og hvor meget kvælstof der bindes i disse produkter. Derved belønnes landmænd, der reducerer tilførslen af kvælstof eller øger den mængde kvælstof, der bindes i produkterne. Afgiftsregulering kan mindske landbrugets kvælstofudledning til lavere samfundsøkonomiske omkostninger end dem, der er forbundet med den nuværende regulering.

**Forslag:  
Udlicitering af  
naturvenlig drift af  
arealer**

Det kan være vanskeligt fra centralt hold at finde den kompensation, der på den billigste måde kan få lodsejere til at omlægge anvendelsen af et areal, der er tilstrækkelig stort til at nå naturforvaltningens mål. Kompensationen kan være sat for lavt, hvilket medfører, at for lidt areal bliver omlagt, og at naturforvaltningens mål ikke kan nås. Kompensationen kan også blive sat for højt, således at målene bliver nået til en højere omkostning end nødvendigt. Ved udlicitering, f.eks. bortauktionering af kontrakter på naturvenlig drift af landbrugsarealer, finder markedet den pris, der sikrer, at driften af et givet areal omlægges i naturvenlig retning. Hvis det er muligt at udforme kontrakter, der let kan håndhæves, kan udlicitering sikre omlægning af driften på et givet areal til de lavest mulige omkostninger. Især kontrakter om omfattende ændringer i arealanvendelsen, f.eks. udlægning af våde enge, er velegnede til udlicitering, da de let kan håndhæves.

**Finanslov 2001:  
For få midler til  
at forbedre  
grundlaget for  
prioriteringer**

Finansloven for 2001 tilfører naturforvaltningen en merbevilling på 80 mio. kr. om året i de kommende fire år. Hovedparten af merbevillingen er rettet mod naturgenopretning og skovrejsning. Der er afsat 2 mio. kr. til at gennemføre en national kortlægning af befolkningens ønsker og holdninger til naturen. En sådan kortlægning er nyttig, men det er vurderingen, at det inden for denne beskedne bevilling ikke er muligt at forbedre grundlaget for prioriteringer i naturforvaltningen i tilstrækkelig grad. Der er bl.a. behov for brug af økonomisk værdisætning, oplysninger om arters udbredelse og viden om, hvordan fredninger og anden indsats påvirker arters chancer for at overleve.

