

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE 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 Erhvervsministeriet
Finansministeriet
Klima- og Energiministeriet
Miljøministeriet
Kommunale Organisationer, KL
Danmarks Naturfredningsforening
Dansk Energi
Landsorganisationen i Danmark
Fagligt Fælles Forbund
Dansk Industri
Forbrugerrådet
Særlig sagkyndig Susse Georg
Særlig sagkyndig Hanne Bach
Særlig sagkyndig Jørgen Birk Mortensen

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet finder det fornuftigt, at formandskabet i deres første rapport har valgt at give et overbliksbillede frem for detaljerede analyser af udvalgte områder. Fremadrettet vil det bl.a. være af stor værdi, hvis rapporten følges op af mere dybdeborende analyser af, hvor effektive de forskellige instrumenter i energi- og miljøpolitikken er.

I rapportens første kapitel – Miljøøkonomisk overblik – gives en udmærket beskrivelse af udviklingen i de offentlige udgifter på miljøområdet. Der er imidlertid grund til at passe på med at anvende udgiftsniveauet som målestok for miljøpolitikken effektivitet og resultater. I sagens natur kan et faldende udgiftsbehov afspejle, at miljøet har fået det bedre. Miljøpolitikken effektivitet og resultater bør med andre ord vurderes på baggrund af output- frem for inputmålinger.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler ikke formandskabets vurdering af, at det er tvivlsomt, om Danmark kan leve op til sin internationale reduktionsforpligtelse med hensyn til udledningen af drivhusgasser i perioden 2008-12. Danmark har i EU-regi fremlagt og fået godkendt en national allokeringsplan for, hvordan målet nås. Skulle mankoen – mod forventning – ikke blive nået med de tiltag, der er lagt op til i planen, kan Danmark stadig leve op til forpligtelsen ved at øge det statslige opkøb af kvoter og/eller kreditter.

En del af den globale udledning af drivhusgasser stammer fra internationalt opererende erhverv, hvis udledning er vanskelig at regulere med nationale tiltag. Det gælder blandt andet søtransport. Økonomi- og Erhvervsministeriet er således enig med formandskabet i, at udledningen af drivhusgasser fra disse erhverv skal reguleres globalt.

Formandskabet sætter i rapportens anden del fokus på afkoblingen mellem økonomisk vækst på den ene side og energiforbrug og CO₂-udledning på den anden side. Og har i den sammenhæng gennemført nogle interessante strukturelle analyser af, hvad der har drevet afkoblingen i Danmark. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder det relevant, hvis analyserne i en kommende rapport suppleres med at se på, hvilken betydning de energi- og klimapolitiske virkemidler har haft for afkoblingen. Det vil være nyttig viden i den fremadrettede udvikling af energi- og klimapolitikken, når der både skal tages hensyn til klimaet og den økonomiske vækst.

Energi- og klimapolitikken er et kompliceret område, hvor mange hensyn skal afvejes. Formandskabet har med deres gennemgang af de økonomiske virkemidler i energi- og klimapolitikken givet et konsistent overblik over deres virkning

og samspil. Ikke mindst oversigten over hvilke håndtag der virker i forhold til de forskellige energi- og klimapolitiske målsætninger, er nyttig. Centralt i gennemgangen står spørgsmålet om omkostningseffektivitet. Navnlig betragtningerne om, at en omkostningseffektiv indretning også er et spørgsmål om at sikre de konkurrenceudsatte brancher lige vilkår, er en væsentlig pointe.

I forlængelse af overvejelserne om omkostningseffektivitet havde det været oplagt, hvis formandskabet også havde forholdt sig til nødvendigheden af, at flest mulig lande påtager sig reduktionsmål i en fremtidig global klimaaftale. Både af hensyn til en global pris på CO₂ og erhvervslivets konkurrenceevne, herunder ikke mindst bekymringen omkring udflytningen af produktion til lande med en lempelig klimapolitik (lækage-problematikken). I forhold til sidstnævnte peger formandskabet på, at det kan løses ved at pålægge en importtold på varer fra lande, der ikke deltager i det internationale klimasamarbejde. En importtold har erfaringsmæssigt andre ulemper og modarbejder intentionen om frihandel, som regeringen og EU arbejder for i andre sammenhænge. Det kan være svært at undgå, at en sådan told udvikler sig til et protektionistisk instrument.

I håndteringen af klimaudfordringen er det også væsentligt at fokusere på de positive elementer. Indsatsen mod de globale klimaændringer rummer således en række vækstmuligheder for dansk erhvervsliv – også på områder, hvor vi allerede står stærkt. Det gælder blandt andet energieffektive løsninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriet hæfter sig ved, at formandskabet langt hen ad vejen er enig i de tiltag, som indgår i energiaftalen. Formandskabets anbefalinger til justeringer af blandt andet energifgifterne er interessante – også henset til arbejdet i regeringens nyligt nedsatte skattekommission, som bl.a. har til opgave at se på, hvordan en skattereform kan understøtte regeringens ambitioner på klima- og energiområdet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler formandskabets vurdering af, at kvoterne i EU's CO₂-kvotesystem bør bortauktioneres efter 2012, med mindre der er tale om brancher udsat for international konkurrence fra lande uden for EU. Provenuet herfra bør ikke øremærkes, da det kan anvendes bedre til generelle omlægnings af skattesystemet.

Finansministeriet

Indledningsvist vil Finansministeriet gerne benytte lejligheden til ønske det nyoprettede Miljøøkonomiske Råd tillykke med selve etableringen af Rådet og udgivelsen af Rådets første rapport Miljø og økonomi 2008.

Finansministeriet har med interesse læst den første rapport og finder den generelle beskrivelse af samspillet mellem økonomi, miljø og energi interessant. Rapporten er samtidig et spændende og relevant input til den politiske debat, og vi ser frem til den kommende behandling af andre miljøtemaer i Det Miljøøkonomiske Råd.

Rapporten fra Det Miljøøkonomiske Råd beskæftiger sig primært med miljø- og energiområdet, der som udgangspunkt falder under Miljøministeriets og Klima- og Energiministeriets ressort. Finansministeriets bemærkninger til rapporten vedrører derfor primært den metodiske tilgang i det miljøøkonomiske overblik samt spørgsmål vedrørende de danske energiafgifter.

Miljøøkonomisk overblik

Det fremgår af det miljøøkonomiske overblik, at udgifter og indtægter som andel af BNP har været faldende i perioden 1999 til 2006. Det Miljøøkonomiske Råd knytter udviklingen i de offentlige udgifter og indtægter sammen med prioriteringen af miljøpolitikken. Der kan stilles spørgsmålstegn ved denne anvendelse af tallene.

For det første føres miljøpolitikken ved en blanding af tilskud, gebyrer, afgifter, standarder, frivillige aftaler og regulering. Udviklingen i ét af disse instrumenter siger derfor ikke nødvendigvis noget om det samlede billede. For det andet har en stor del af de miljøpolitiske tiltag et adfærdsregulerende sigte. Faldende indtægt fra en afgift eller et gebyr vil derfor ofte være udtryk for, at tiltaget har den ønskede effekt. Endvidere inkluderer tallene udgifter, der ikke nødvendigvis afholdes med et miljømæssigt sigte eller har en miljømæssig effekt.

Hertil kommer, at et fald i miljøudgifter i forhold til den økonomiske vækst kan være et udtryk for, at forureningsniveauet ikke stiger i samme takt som den økonomiske vækst, eksempelvis fordi adfærdsreguleringen virker eller på grund af strukturændringer i produktionssammensætningen.

Rapporten vurderer, hvorvidt forskellige miljømål nås. Vurderingen synes i høj grad at basere sig på den historiske udvikling i indikatorerne. Det synes dog ikke rimeligt, at konkludere håndfast på baggrund af den historiske udvikling. Det skyldes, at der kan være iværksat langsigtede virkemidler med en ikke-lineær

indfasningstakt. Endvidere kan der iværksættes nye initiativer i perioden frem mod tidspunktet for målopfyldelse.

Finansministeriet bifalder rapportens fokus på mål og indikatorer for miljøpolitikken. Rapporten giver imidlertid alene en beskrivelse af udviklingen i de indikatorer, der findes på de enkelte områder. Som Det Miljøøkonomiske Råd også selv angiver, er det ønskeligt at analysere, om de mål som sættes, står i det rigtige forhold til de skadesvirkninger, der er forbundet med forureningen, ligesom der er behov for analyser af indsatsens omkostningseffektivitet.

Vedrørende energipolitikken – energiafgifter

I rapporten fremføres, at provenuet fra energiafgifterne som andel af BNP skal fastholdes for at sikre finansiering af de offentlige udgifter. Dette indebærer, at energiafgifterne skal forhøjes i de kommende år, idet energiforbruget ikke stiger i takt med udviklingen i BNP. De offentlige udgifter kan imidlertid finansieres gennem en række skatter og afgifter, og der er ikke noget, der umiddelbart tilsiger, at netop energiafgifterne skal være en varig finansieringskilde hertil i et nærmere bestemt omfang.

Regeringen har en række målsætninger vedrørende bl.a. bruttoenergiforbruget og andelen af vedvarende energi. Energiafgifterne er et virkemiddel til at opnå disse mål, og provenuet vil over tid afspejle realiseringen af disse mål. I kommissoriet for Skattekommissionen lægges der op til, at skattereformen skal tilskynde privatpersoner og virksomheder til at handle på en miljørigtig og energibesparende måde. Det ligger ikke eksplicit i kommissoriet, at energiafgifterne skal være en finansieringskilde til den ønskede nedsættelse af skatten på arbejde, men det er selvsagt afgørende at finansieringen er robust.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det i efteråret 2007 blev vedtaget at prisindeksere energiafgifterne, som blandt andre OECD har anbefalet. Energiafgifterne forøges således med 1,8 pct. om året til og med 2015, svarende til den forventede udvikling i nettopriserne på mellemlangt sigt.

Differentiering af energiafgifter mellem brændsler bør generelt ske ud fra miljøhensyn, mens indførelsen af et samlet loft over energiforbruget kan tale for, at det samlede niveau for energiafgifterne – sammen med de andre virkemidler – vælges med henblik på at realisere målsætningen om faldende samlet energiforbrug.

Beskatningen af brændsler er differentieret ved, at CO₂-afgiften for energiintensive virksomheder af en vis størrelse kan opnå en reduceret CO₂-afgift for den del af energiforbruget, der indgår i produktionen. I øvrigt betaler momsregistrerede virksomheder ikke energiafgift af den del af energiforbruget, der indgår i produk-

tionen. Der betales dog energifgift af den del af energiforbruget, der anvendes til rumopvarmning. Opvarmning ved biobrændsel er undtaget energifgift.

Energifgifterne bør – i samspil med kvotesystemet og andre virkemidler – bidrage til at realisere målene på klima- og energiområdet. I energiaftalen af 21. februar 2008 blev CO₂-afgiften for ikke-kvoteomfattede sektorer derfor hævet til 150 kr. pr. ton CO₂, svarende til forventningen til kvoteprisen på mellemlangt sigt.

Provenuet herfra planlægges tilbageført. Ordningen kan, som det også anføres i rapporten, derfor sidestilles med den gratis uddeling af CO₂-kvoter til de kvoteomfattede sektorer. Fremtidige ændringer i kvoteallokeringerne kan derfor – i hvert fald principielt – også give anledning til overvejelser om tilbageføringsmekanismen uden for de kvoteomfattede sektorer.

Klima- og Energiministeriet

Klima- og Energiministeriet hilser Det Miljøøkonomiske Råds første rapport velkommen. Energi- og klimapolitikken er et område, hvor der netop i disse år både i EU og herhjemme træffes beslutninger, som kan få betydning mange år ud i fremtiden. Rapporten tager fat på meget centrale emner og leverer et omfattende materiale.

Kommentarer til del 1: Miljøøkonomisk overblik

Overordnet giver kapitel I et overblik over udviklingen i miljøtilstanden, men man kunne ønske sig at der i de fremtidige rapporter i højere grad tages fat på de økonomiske analyser af indsatsen.

Angående luftområdet står der ganske rigtigt, at man skal sikre at Danmark lever op til de internationale forpligtelser. Et vigtigt skridt for kvælstofilter er taget med den netop aftalte NO_x-afgift på 5 kr/kilo, som er et af resultaterne af den netop indgåede energiaftale.

Klima- og Energiministeriet tilslutter sig rapportens anbefalinger om, at udledninger fra international luft- og skibstrafik inddrages i reguleringen. For luftfarten i Europa forventes drivhusgasudledningerne som bekendt at blive omfattet af CO₂-kvotesystemet. Der arbejdes fortsat på en mere omfattende aftale i regi af FN's Civile luftfartsorganisation ICAO. For skibsfarten er det mere vanskeligt at opnå aftaler om regulering, da der her er behov for en global indsats. Regeringen skubber aktivt på for at opnå sådanne aftaler, og der arbejdes da også på dette i IMO-regi.

Kommentarer til del 2: Energpolitik og klimamål

Om den danske klima- og energipolitik

Rapporten peger meget centralt på, at der er behov for at indrette den danske klima- og energipolitik på, at den europæiske CO₂-kvoteordning sætter nye rammer for dele af reguleringen. Det er et vigtigt og rigtigt budskab. I det hele taget er det i stigende grad den fælles europæiske energipolitik, der sætter rammerne for den danske politik.

I den sammenhæng efterlyses at analysen i større omfang inddrager den trods alt betydelige del af drivhusgasudledningen, der ikke stammer fra energiens CO₂-udledninger. På det område er der et stort behov for afdækning af mulighederne for indsats. Det gælder særligt, når vi ser på drivhusgasudledningen udenfor kvotesektoren.

Samtidig bør man ikke afgrænse den energipolitiske målsætning til at omhandle det klimapolitiske mål om reduktion af drivhusgasser. Der er også andre væsentlige energipolitiske målsætninger end CO₂-udledningen, både i dansk og i europæisk sammenhæng, der sætter rammerne for den danske energipolitik, herunder forsyningssikkerhed.

Særskilt målsætning for Vedvarende Energi

Rapporten sætter spørgsmålstegn ved berettigelsen af en særskilt VE-målsætning og argumenterer flere gange for, at der i klima- og energipolitikken kun skal arbejdes efter et enkelt overordnet mål om reduktion af CO₂-udledningen.

Forsyningssikkerhed er imidlertid et helt centralt mål i energipolitikken. Ensidig fokus på CO₂-udledninger kan resultere i en samfundsøkonomisk suboptimal situation, hvis effekten på forsyningssikkerheden ikke indgår i prioriteringen af de CO₂-reducerende tiltag. F.eks. vil en ensidig fokus på CO₂-reduktioner primært føre til reduktion af kulforbruget, mens det især er forbruget af olie og gas, der er problematisk i relation til forsyningssikkerheden.

Derfor er der behov for, at der også sættes mål for reduktion af forbruget af fossile brændsler og for udbygningen med VE. Når der politisk er et stort ønske om at sikre udbygningen med vedvarende energi er det også fordi det er et område, hvor dansk erhvervsliv står stærkt i den internationale konkurrence.

Barrierer for brugen af vedvarende energi

Spørgsmålet er så, om der er barrierer for brugen af vedvarende energi. Det er der nok ikke tvivl om, at der er. Vanskelighederne ved udpegning af velegnede lokaliteter til opsætning af vindmøller er et velkendt eksempel. Men de afgørende barrierer er formentlig de økonomiske.

Udbygning med VE kræver store, langsigtede investeringer på et område, hvor der trods alt er relativt begrænsede erfaringer med mange af teknologierne. F.eks. ved vi endnu ikke hvor længe havvindmøllerne vil holde, eller hvor store vedligeholdelsesomkostninger der i praksis bliver. Hertil kommer, at der er et mindre veludbygget udbud af VE-teknologier. Det giver en større sårbarhed på udbudssiden for VE-teknologier end for de mere etablerede teknologier. Det ser vi f.eks. når beslutninger i flere lande om udbygning med havvindmølleparker fører til stærkt stigende møllepriser.

Rapporten tager udgangspunkt i en meget optimistisk fremskrivning af udbygningen med vedvarende energi. Det er imidlertid vanskeligt ved at se sammenhængen fra den faktiske udbygning med VE under de hidtidige støttevilkår og rapportens konstatering af at det eksisterende støtteniveau er tilstrækkeligt. Rapportens analyse synes ikke i tilstrækkelig grad at inddrage barriererne for udbygningen, og bygger formentlig i et vist omfang på forældede forudsætninger vedr. omkostningerne for de centrale VE-teknologier. Her kunne analysen vinde ved i højere grad at inddrage andre erfaringer og modeller.

Energiafgifter

Rapporten anbefaler, at en relativt høj beskatning af energiforbrug sammen med salg af kvoter kan bidrage til finansiering af de offentlige udgifter. Det er som bekendt et spørgsmål, der indgår i den kommende skattekommission. Men fra den energipolitiske synsvinkel er energiafgifter et fornuftigt virkemiddel. Når afgifterne kombineres med CO₂-afgifter, som jo er differentieret efter CO₂-indholdet og som bør være på niveau med CO₂-kvoteprisen, er der ikke behov for differentiering af selve energiafgiften. Ved fastlæggelse af afgifterne må man dog tage såvel et fordelingspolitisk hensyn som et konkurrencemæssigt hensyn for erhvervslivet.

Miljøministeriet

Kommentarer til kapitel I. Miljøøkonomisk overblik.

Indledning

Velkommen til Det Miljøøkonomiske Råd. Miljøministeriet glæder sig over en ny aktør, der kan være med til at fremme en seriøs og fagligt underbygget debat, om hvordan vi når miljømålene og gør det på en omkostningseffektiv måde.

På det brede miljøområde er formandskabet startet forsigtigt med at sammenfatte eksisterende talmateriale. Hvordan er udviklingen i udvalgte indikatorer og er der udsigt til at regeringen når sine mål? Miljøministeriet ser frem til i senere rapporter at få formandskabets egne analyser af om vores indsatser på miljøområdet er omkostningseffektive. Herunder at vi kan få nye ideer.

Brugen af talmateriale

Det ligger i Rådets tilgang, at man er meget fokuseret på, hvad man kan vise med tal. Det rummer to metodeproblemer. For det første at man viser nogle aggregerede tal, der ikke forklarer så meget. For det andet at man ikke beskæftiger sig med det, der ikke er tal for.

Offentlige miljøudgifter

Eksempelvis opgøres den offentlige sektors samlede miljøudgifter på side 37 og frem, og det konkluderes, at udgifterne har stabiliseret sig i faste priser fra 2000 og frem. Men spørgsmålet er bare, hvad det tal siger. Størstedelen af den offentlige sektors miljøudgifter er udgifter til kommunernes forsyningsvirksomhed. Det betyder, at hvis de effektiviseringer af henholdsvis affaldssektoren og vandsektoren, som regeringen er blevet enige med meget brede i flertal i Folketinget om, slår igennem i de to sektorer med faldende omkostninger, kunne det se ud som en mindre offentlig miljøindsats. Modsat kunne et stigende vandforbrug og dermed stigende udgifter til vandindvinding og vandrensning, fremtræde som om at nu øger vi den offentlige miljøindsats, fordi udgifterne stiger. Når tal er så aggregerede som et samlet tal for den offentlige sektors miljøudgifter, bør man have en indholdsmæssig analyse af, hvad tallene dækker over, hvis de skal kunne bruges rigtigt.

Miljøskatter

På samme måde med miljøskatter, der opgøres på side 39 og frem, hvor det konstateres at som andel af BNP har de været konstante. Som miljøpolitisk styringsinstrument er formålet med miljøskatter, at de skal virke adfærdsregulerende, og ikke at de skal have en bestemt provenuvirkning. Spørgsmålet om miljøskatter kommer til at indgå i Skattekommissionen som et vigtigt punkt. I den forbindelse kunne det være nyttigt, hvis DØR ville gå ind i en nærmere analyse af de danske

miljøafgifter og -skatters virkning både som miljøpolitisk styringsinstrument, og deres virkninger i forhold til det øvrige skattesystem.

Det der ikke er tal for

I den sammenfatning af indikatorer, der er i tabellen på side 3 i resuméet, er der ikke mange indikatorer for udviklingen på naturområdet. Lad mig sige det straks, det er nemmere at lave indikatorer for luft og vand, hvor det i høj grad handler om at måle for forekomsten af bestemte stoffer, mens der ikke for natur er så enkle parametre. Men DØR kunne dog godt have inddraget flere af de indikatorer for natur og landskab, der indgår i Miljøministeriets indikatorer for miljøudviklingen og med naturplanerne fra 2009 giver et rigtig godt redskab til både at følge og forbedre tilstanden i nogle af vores mest værdifulde naturområder.

Det samlede billede rapporten tegner, og hvad regeringen vil

Havde rådet taget et par ekstra naturindikatorer med, ville det samlet set være et fornuftigt indikatorsæt. Miljøministeriet er noget skeptiske, når man vurderer den nuværende tendens for de forskellige indikatorer. Det er uklart, hvor lang tid man går tilbage, og hvordan man adskiller tendenser fra tilfældige udsving.

Rådets anbefaling af fremskyndelse af kemikalieindsatsen bygger på en misforståelse om, at Reach er gennemført som et direktiv. Det er gennemført som en forordning. Med Reach sker der en registrering af stoffer, hvor det er industriens ansvar at påvise at stofferne produceres og anvendes forsvarligt.

I Miljøministeriet er der fuld bevidsthed om, at der er mange udfordringer tilbage på miljøområdet. Når det går godt med samfundsøkonomien, giver dette også ofte et større pres på miljøet. I regeringsprogrammet er der heldigvis mange gode håndtag i forhold til at håndtere problemerne. Lad mig f.eks. nævne:

- Regeringen vil i en ny strategi for bæredygtig udvikling fremlægge en række tiltag til håndtering af de fremtidige udfordringer. Det er regeringens mål, at det danske samfund skal udvikles på en miljømæssig bæredygtig måde, som komplementerer regeringens øvrige politikker for økonomisk og social bæredygtighed
- Skattekommissionen vil analysere, hvordan skattesystemet kan understøtte regerings miljø og klimamålsætninger
- Regeringen vil inden udgangen af 2009 udarbejde nye naturplaner med mål for naturtilstanden i Natura 2000-områderne, og fremlægge en samlet plan for, hvordan vi får flere naturarealer af høj kvalitet i Danmark. Regeringen vil udarbejde en strategi for, hvordan naturen bliver mere tilgængelig for borgerne

- Regeringen vil sikre en langsigtet forbedring af vandmiljøet. Regeringen vil fremlægge konkrete forslag til, hvordan de nye vandmiljømål skal nå omkostningseffektivt og målrettet i en Vandmiljøplan IV, herunder ved ekstensivering af landbrugsdriften i ådale. En Vandmiljøplan IV skal tage højde for erfaringerne fra Vandmiljøplan III og for EU's landbrugspolitik. Udmøntningen af landdistriktsprogrammet skal bidrage til finansieringen af den nye Vandmiljøplan IV
- Pesticidforbruget i dansk landbrug skal reduceres. Regeringen vil iværksætte en fremrykket evaluering i 2008 af Pesticidplan 2004-09. I forbindelse med evalueringen skal der udvikles mere retvisende indikatorer, der i højere grad måler pesticidanvendelsens skadevirkninger, så der mere målrettet og effektivt kan sættes ind over for disse virkninger. Dette svarer godt den anbefaling, som DØR har
- Der afsættes en ny miljømilliard i 2010-2013

Derudover er der inden for de seneste måneder truffet en række væsentlige beslutninger, som også vil virke positivt ind i løsningen af miljømæssige udfordringer. Det drejer sig bl.a. om:

- Transport – opfølgningen på infrastrukturkommissionens rapport med fokus på miljø og CO₂
- Energiforliget – som Thomas Egebo sikkert vil komme meget mere ind på
- Finanslovsaftale på miljøområdet, der indebærer, at indsatsen for miljø og sundhed styrkes med 7 mio. kr. til et center for hormonforstyrrende stoffer og 40 mio. kr. til naturområdet primært til nationalparker og til friluftslivet
- Brakaftalen, der neutraliserer virkningen af EU Kommissionens brakforpligtelse for 2008

På luftområdet arbejder vi på et ideoplæg om den fremtidige indsats.

Miljøministeriet mener, at DØR bruger relevante indikatorer, men tolkning, navnlig af de senere års udvikling, er noget mere usikker. Der er centrale områder, der er sparsomt eller mangelfuldt dækket. Naturområdet kunne godt have været bedre dækket. Vi ser gerne at rådet fokuserer sin indsats på egentlige miljøøkonomiske analyser, det kunne f.eks. være skatter og afgifter på miljøområdet.

Kommunale Organisationer, KL

Miljøøkonomisk overblik

Det er tankevækkende, at vi kun når ét af de miljømål, vi har, og som er opstillet i tabel I.10. Den samlede konklusion er dermed, at der er en endog rigtig god begrundelse for at forstærke indsatsen på et bredt felt.

Vi vil gerne trække ét område frem, og det er indsatsen for vores vand og natur. Det fremgår af gennemgangen:

- At landbrugets kvælstofoverskud ikke er faldet siden 2002/2003
- At landbrugets fosforoverskud ikke er faldet siden 2001/2002
- At man næppe når målene i Vandmiljøplan III, hvorefter fosforoverskuddet skulle være reduceret med 25 pct. inden 2009
- At behandlingshyppigheden med pesticider er steget de seneste år, og den ligger i 2006 på 50 pct. over det mål, som skal nås i 2009

Stat og kommuner står overfor en stor indsats i de kommende år med at lave vand- og naturplaner og gennemføre den tilhørende indsats. Målene i disse planer kan ikke nås, hvis ikke der på landsplan tages nye initiativer til at nedbringe landbrugets kvælstofoverskud, fosforoverskud og brug af pesticider.

Energi politisk tema

Vi har hæftet os ved, at man efter beregningerne ikke kan nå målet om at reducere det samlede energiforbrug med 4 pct. i 2020.

Vi har også hæftet os ved, at stigningen i både energiforbruget og i CO₂ belastningen især kommer fra transport af personer og gods, og at man ikke i rapporten kommer med forslag til, hvordan man kan sætte ind på dette område.

Én af de ting, der skal gøres, er en massiv investering i kollektiv trafik. Vi skal eks. have stationerne udenfor byerne, så der er tilgængelighed, og så der kan etableres faciliteter til skift af transportform. Hertil skal knyttes højeffektive letbane eller bussystemer, så man hurtigt kan komme ind i byerne.

Disse eksempler skal illustrere, at der skal skabes sammenhæng. Sammenhæng både for persontransport og for godstransport.

En sådan indsats kræver for det første et helt nyt samarbejde mellem staten og kommunerne. Det kræver nye og massive investeringer, og det kræver en helt ny indsats på planområdet.

Udfordringerne på transportområdet illustrerer, at man ikke løser problemerne, hvis man i forlængelse af rapporten fra Infrastrukturkommissionen blot udbygger de statslige veje og baner.

Man burde i stedet have fokus på at løse problemet: Både moderne mennesker og godset vil hurtigt frem. Vi skal finde løsninger, så man både kan komme hurtigt frem, og så det samtidig kan ske på en måde, der udformes i respekt for den udfordring, vi står overfor på energi- og klimaområdet.

Det er en gammeldags tænkning, hvis det ender med, at staten bare udbygger de veje og de baner, som staten har i dag. Det vil hverken løse transportproblemet eller bidrage til at løse energi- og klimaproblemet.

Danmarks Naturfredningsforening

Rapporten

Danmarks Naturfredningsforening (DN) glæder sig over den første rapport fra Det Miljøøkonomiske Råd (DMØR) og er glad for lejligheden til at kommentere arbejdet.

- Formen på rapporten – et oversigtskapitel og en række temakapitler – virker godt. Oversigtskapitlet er et meget relevant kapitel. Temaet om energipolitik og klimaudledninger i denne første rapport er relevant. Dog burde analysen have omfattet også de områder, der ikke er kvotebelagte. Nu går fx transportens og landbrugets CO₂ udledninger helt fri af analysen
- Rapporten kommer ikke med særligt mange nye, kreative forslag til, hvordan Danmark isoleret set kan nedbringe CO₂-udledningen. Kapitel III kan endda læses som, at klimapolitikken helt skal underordnes EU-kvotestystemet, og at Danmark ikke skal føre politik, hvor der sættes mere ambitiøse mål for klimaet, end hvad EU's kvotestystem indebærer – selv ikke hvis EU's mål måtte blive uambitiøse eller kvotestystemet ikke virker efter hensigten. Dette er DN helt uenige i

Miljøøkonomisk overblik (Kapitel I)

Rapportens kapitel med et miljøøkonomisk overblik tager fat i miljødata og målopfyldelse, hvilket er rigtig godt.

- Det er interessant, at rapporten ser på natur- og miljømål på en række områder. Det er bemærkelsesværdigt, at kun et af de opstillede mål i tabel I.10 nås. Det bekræfter DN's arbejde for, at der skal gås meget mere

målrettet, systematisk og seriøst til natur- og miljømålsætningerne i Danmark – og det haster: DN har i flere sammenhænge påpeget dette, og det er senest understøttet af OECD's gennemgang af dansk miljøpolitik fra januar i år, af Danmarks indberetning til EU om naturtilstanden og af Ingeniørforeningens rapport fra deres miljøår

- Det er tydeligt, at naturområdet helt klart lider under få konkrete mål og manglende målopfyldelse. Gennemgangen viser fx at:
 - Landbrugets kvælstofoverskud og fosforoverskud ikke er faldet siden hhv. 2002/2003 og 2001/2002, hvilket betyder at målene i Vandmiljøplan III, hvorefter fosforoverskuddet skulle være reduceret med 25 % inden 2009, ikke er nået
 - Behandlingshyppigheden med pesticider er steget de seneste år, og lå i 2006 ca. 50 % over målet for 2009. Mht. pesticider er det i øvrigt påfaldende, at rapporten har udeladt/overset rapporten fra Fødevareøkonomisk institut (2003), der anfører et økonomisk optimum ved en en behandlingshyppighed på mellem 1,4 og 1,7¹
- Pesticidafsnit (s. 115-116) kunne være bedre underbygget. For det første er det vigtigt, at mål om reduktion fastholdes selv om der vælges andre indikatorer for miljøbelastning fra pesticider. Under alle omstændigheder vil en ny indikator blive en sammensat indikator, der vil kunne diskuteres. Det er bemærkelsesværdigt, at rapporten ikke medtager nævner det faktum, at indikatoren behandlingshyppighed er den indikator der peges på i den kommende EU rammedirektiv om bæredygtig anvendelse af pesticider
- Rapporten tager ikke stilling til landbrugets betydning for at nå målene på miljøområdet f.eks. gennem forslag til anden anvendelse af landbrugsstøtten. Ligeledes behandles ikke afskaffelsen af braklægningsordningen og øget dyrkning af afgrøder til biobrændstof, som følge af EU's beslutning og de sandsynlige negative konsekvenser for målopfyldelsen af nationale handlingsplaner og strategier på vand- og naturområdet (fx Vandmiljøplan III og pesticidhandlingsplanen)
- Påvirkningen fra landbruget går således den helt gale vej, og det understreger, at der omgående må iværksættes nye initiativer på landsplan/

¹ Bicheludvalget fandt, på baggrund af en analyse fra Fødevareøkonomisk Institut, at en optimering af pesticidanvendelsen inden for en periode på fem til ti år kan nedsætte hyppigheden af sprøjtning af landbrugsarealer fra 2,3 BH i 1995/96 til mellem 1,4 og 1,7 BH. Vel at mærke uden væsentlige driftsøkonomiske tab. En opdatering i 2003 af beregningerne bekræftede denne konklusion. Ørum, Jens Erik (2003): Opdatering af Bicheludvalgets driftsøkonomiske analyser. Fødevareøkonomisk Institut.

nationalt for at nedbringe landbrugets kvælstofoverskud, fosforoverskud og overforbrug af pesticider. Vi står i Danmark med en stor indsats med at udarbejde vand- og naturplaner, der ikke vil kunne kan ikke opfyldes, hvis målene slet ikke er opnået i de eksisterende nationale handlingsplaner og strategier på vand- og naturområdet (fx Vandmiljøplan III og pesticidhandlingsplanen)

- DN savner at der medtages flere indikatorer om natur især flere om havmiljø mangler
- Skovrejsning (i tabel A side 3 og tabel I.10) skal henføres til vandmiljø og ikke natur
- Rapporten bekræfter, at miljøskatter er stagneret de senere år. DN finder det bemærkelsesværdigt, at brugen af grønne skatter er blevet udhulet af regeringens skattestop. OECD har i sin gennemgang af dansk miljøpolitik også påpeget, at det er meget uheldigt og ikke giver fuld udbytte af brugen af økonomiske styringsredskaber i miljøpolitikken

Generelt om kapitlet

- Kapitlet er ganske interessant læsning, men at kalde det et miljøøkonomisk overblik eller analyse er måske lidt flot, da der mest er tale om en opgørelse af indtægter og udgifter med relation til miljøindsatsen, uden at man endog har fx alle indtægter med
- Der kan med fordel gås mindst et spadestik dybere i undersøgelserne og analyserne. Fx arbejdes der ikke med analyser af, hvad det vil koste at opfylde de målsætninger, hvor man ikke forventer at nå målene. Og omkostningerne for samfundet hvis målsætningerne slet ikke nås. (omkostningerne ved ikke at handle)²
- Kapitlet indeholder (s. 124) et forslag om, at der udarbejdes retningslinjer for, hvornår og hvordan der skal udføres miljøøkonomiske analyser af tiltag på miljøområdet. Det ville givetvis sikre fokus på miljøet, og DN er grundlæggende for forslaget. På den anden side er grunden til, at analyser hidtil har været af forskellig art formentlig, at det er vanskeligt at lave ensartede analyser. DN ser derfor frem til at se de nærmere forslag til, hvad sådanne retningslinjer kunne gå ud på, og mener at Rådet klart skal have en grundig behandling af sådanne, før de bringes i anvendelse Det

² Det var det, den berømte "Stern rapport" fra 2006 netop behandlede. Stern-rapporten bekræfter, at det har en høj pris ikke at handle, når det kommer til at bekæmpe de globale klimaforandringer (på fagsprog kaldet 'cost of in-action'). 'Stern Review on the Economics of Climate Change' 2006 <http://www.sternreview.org.uk/>.

er i sagens natur ligeledes vigtigt, at der er ressourcer til at gennemføre analyserne

Energipolitik og klimakapitlerne (II-IV)

- Temaet om energipolitik og klimaudledninger i denne første rapport er relevant
- Analysen burde have omfattet også de områder der ikke kvotebelagte, fx transportens og landbrugets CO₂ udledninger. Transportens CO₂ udledning er jo en af de hastigst voksende kilder, og der må gøres noget for at nedbringe transportens CO₂ bidrag
- DN går ind for, at vi omlægger vores energiproduktion til mest muligt VE så hurtigt som muligt. Men det viser sig jo, at det ikke sker af sig selv. Derfor er konklusionen om, at markedet nok skal klare det hele, noget forhastet. Historien viser jo ikke just, at det er tilfældet på energiområdet
- Energispareindsatsen er utrolig vigtig at fortsætte – både fordi det mindsker behovet for energi, og vi dermed hurtigere kan erstatte CO₂ produceret energi med en VE udbygning, og fordi det kan give en fordel for samfundet med energi-teknologiske virksomheder. Hvis dette for alvor blev medregnet i analysen, ville der formentlig komme interessante resultater frem
- DN mener, at det vil være en fordel, hvis Danmark er foregangsland på klimaområdet, selv om der er tale om et globalt forureningsproblem. Det betyder, at vi dels har et ansvar rent moralsk, og dels at Danmark derved bedre er i stand til at forhandle på internationalt plan. DN er derfor uenig, når det i kapitel II anføres – så vidt vi kan læse – , at EU's kvotesystem bliver det eneste omdrejningspunkt for klimapolitikken³. Dette gælder helt uafhængigt af, hvad CO₂-kvoteprisen måtte blive – og 150 kr. pr. ton er et ofte valgt gæt. DMØR's vurdering får som konsekvens, at al regulering, der ligger ud over, hvad der svarer til disse 150 kr., er uhensigtsmæssig betragtet som klimapolitik
- DN går ind for en fuld aktionering af kvoter. En del af beregningerne i kapitel IV viser, at det er samfundsøkonomisk gavnligt at bortauktionere CO₂-kvoterne frem for at forære dem væk. Det skyldes, at auktionsprovenuet bidrager til finansiering af de offentlige udgifter generelt og derved til, at andre skatter kan nedsættes. DN tilslutter sig denne konklusion
- Rapporten kommer slet ikke ind på tilgængelighed og miljøbelastning for biomasse, hvilket må siges at være markant mangel i en miljøøkonomisk behandling af energiområdet

³ Bl.a. anbefalingerne i punkt 1 side 320 og andet punkt 1 næste side.

Dansk Energi

Bemærkninger til Miljøøkonomisk overblik

Det generelle indtryk af rapporten er, at den på meget vellykket vis behandler det relativt komplicerede spillerum, der er skabt mellem den nationale og den europæiske regulering af miljøområdet og i særdeleshed energiområdet.

Nedenfor fokuseres på de elementer i rapporten, hvor Dansk Energi ser et forbedringspotentiale. Især rapportens energiafsnit bringer meget nyttig viden og relevante politiske anbefalinger frem. Det klare budskab om behovet for opdeling af vores indsats i relation til hhv. den CO₂-kvote og ikke CO₂-kvoteomfattede sektor, er rapportens vigtigste bidrag til den fremadrettede energi- og klimapolitiske diskussion.

Bemærkninger til kapitel 1

Det fremgår fejlagtigt af rapporten, at det er usikkert, om det danske Kyotomål for perioden 2008-2012 opfyldes. Det fremgår imidlertid klart af den nationale danske allokeringsplan, at Kyotomålet vil blive opfyldt, samt hvordan dette vil blive sikret. Her indgår statens køb af kreditter som den buffer, der som supplement til de aftalte initiativer indenfor og udenfor den kvoteomfattede sektor, skal sikre at målet nås. Fejlen bør rettes.

Det fremgår endvidere, at regeringens mål om at afkoble affaldsmængderne fra den økonomiske vækst ikke synes at være lykkedes. Dansk Energi har ikke grundlag for at betvivle den konklusion, men vil godt rejse spørgsmålstejn ved, om målet også fremadrettet er relevant? Affald er kun et problem, hvis det fører til miljøproblemer og unødvendige omkostninger. I dag genanvendes ca. 65 % af affaldet og affald vil være en væsentlig fremtidig energikilde. Det syntes derfor mere relevant, at fokusere affaldspolitikken på omkostningseffektiv håndtering af affald frem for det abstrakte mål om afkobling.

Det er ønskeligt, at Det Miljøøkonomiske Råd beskæftiger sig med en vurdering af relevansen af de opstillede mål, deres interne samspil samt om de virkemidler der tages i anvendelse er omkostningseffektive, frem for summering af grader af målopfyldelse på de mange mål. Dansk Energi finder det også misvisende, at anvende de offentlige omkostninger til miljøområdet som indikator på miljøpolitikken, prioritering og reelle omkostninger. Fx medtager rapporten ikke tilpasningsomkostninger i industrien som følge af reguleringen.

Bemærkninger til kapitel 2-4

Dansk Energi er enig i, at nye afgifter og tilskud på energiområdet bør ses i et europæisk perspektiv. Det gælder særligt for udledning af klimagasser, svovldi-

oxid og kvælstofoxider, der har en grænseoverskridende karakter. På disse områder vil det skade danske virksomheder og aktiviteter at indføre nationale økonomiske reguleringer, idet resultatet kan blive, at elproduktion produceres et andet sted i Europa – i bedste fald med en neutral miljømæssig effekt.

Rapporten anbefaler, at tilbageføring af afgifter bør udfases. Dansk Energi er enig i, at den ikke-kvoteomfattede del af økonomien ikke bør få tilbageført CO₂-afgifter, når gratiskvoterne i den kvoteomfattede sektor i større eller mindre omfang udfases. Dansk Energi er endvidere enig i, at en miljøafgift på fx NO_x bør afspejle den eksterne skadeeffekt. Dog under hensyntagen til lige konkurrencevilkår mellem ligestillede virksomheder i EU.

Der er på rapportens side 53 anført et kvælstofregnskab. Danmark modtager hvert år 59.000 tons NO_x fra andre lande og fra Danmark udsendes 161.000 tons NO_x. Kun 2.000 tons NO_x fra egne punktkilder lander i Danmark. Derfor er det u hensigtsmæssigt at indføre en national NO_x-afgift, hvis formålet er en forbedret dansk luftkvalitet. En NO_x-afgift vil derimod give langt bedre mening, hvis den indføres på europæisk plan eller samlet for den nordeuropæiske region.

Det er også fuldstændigt korrekt, at brændselsrestriktioner skal fjernes i den kvoteomfattede forsyningssektor, da CO₂-kvotesystemet i forvejen giver præcis det rigtige økonomisk signal til at få omstillet CO₂-tung produktion til CO₂-let produktion.

Dansk Energi finder ikke, at rapporten i tilstrækkeligt omfang giver svaret på, hvordan vi fremadrettet kan leve op til vores klimamæssige forpligtigelser for de ikke kvoteomfattede sektorer. Da rådet påpeger, at målopfyldelse på dette område bliver meget vanskelig, bør en af de kommende rapporter gøre den del af klimaindsatsen til genstand for en dybere analyse. Samtidig bør forsyningsikkerhed inddrages som et sideordnet kriterium. Heri indgår et stort behov for en mere detaljeret belysning af hvilke initiativer, der kan tages i anvendelse overfor transportsektoren.

Rapporten bygger på energifremskrivninger, som ikke er de senest opdaterede fra december 2007. Det betyder bl.a., at der frem mod 2025 vil forventes etableret store mængder af vedvarende energi med de støttesystemer og satser som var i kraft før det seneste energiforlig af 21. februar 2008. Den nyeste energifremskrivning viser derimod, at der er behov for yderligere tilskud for at sikre den planlagte udbygning med vedvarende energi, hvorfor konklusionen i rapporten om, at der ikke er behov for yderlige tilskud for at sikre den planlagte udbygning med vedvarende energi, ikke længere er korrekt.

Behovet for støtte drives også af det forhold, at mange europæiske lande har støtteordninger til den vedvarende energi, hvilket mindsker prissignalet fra CO₂-kvoterne samtidigt med, at byrdefordelingen mellem medlemslandene ikke er foretaget ud fra en vurdering af en gennemsnitlig VE-omkostning. Dermed vil lande som har relativt dyre VE-mål næppe kunne nå disse uden støtte på toppen af CO₂-kvotefordelen til VE-teknologierne. Anbefalingen om “at skrotte VE-målet og fjerne VE-støtten” er således ikke operationel på nationalt niveau. Den forudsætter en ændring af den europæiske energipolitik og bør som anbefaling adresseres til det europæiske niveau.

Det er Dansk Energis forventning, at der fremadrettet bliver behov for markante tilskud til VE i en lang årrække fremover i stort set alle medlemslande. Det bliver derfor helt centralt at etablere et europæisk støttesystem, som er omkostningseffektivt. Dette opnås bedst med etablering af et fælles europæisk marked for handel med VE-forpligtigelser.

Derfor savner Dansk Energi en dybere selvstændig analyse af de forskellige VE-støtte regimer, som vurderes på de samme parametre – fx omkostningseffektivitet. Det virker i denne sammenhæng malplaceret, når det i rapporten fremhæves, at et VE-certifikatsystem ikke vil sikre at alle teknologier fremmes på markedet. Nej naturligvis ikke – det er jo netop målet idet omkostningseffektiviteten bl. a. består i, at der er konkurrence mellem teknologierne, så det er de billigste teknologier som tages i anvendelse først. Det er altså hele meningen med systemet, at de billigste teknologier fremmes først. Hvis det er et særskilt mål, at alle VE-teknologier skal fremmes, så vil et kvotetsystem i sagens natur altid dumpe, men ikke hvis målet er at få så meget VE, så billigt som muligt. Derfor kan et ikke-teknologispecifikt kvotesystem heller ikke sammenlignes med et tilskudssystem som er teknologispecifikt, når det drejer sig om evnen til at fremme en bred vifte af teknologier. Er målet omkostningseffektivitet, så er ikke-teknologispecifikke systemer som fx VE-certifikater den oplagte løsning.

Det Miljøøkonomiske Råd påpeger, at et certifikatsystem vil føre til store prisudsving – særligt hvis en stor del af VE-markedet består af vindkraft. Logikken bag dette argument syntes at være, at der er tale om en uforudsigelig og fluktuerende elproduktion og derfor vil udbudskurven være fluktuerende med svingende priser til følge. Dette er korrekt, hvis der er tale om en efterspørgsel efter VE-certifikater i timen dvs. på spotmarkedet. Et VE-marked der bygger på certifikater, hvor der skal afleveres certifikater en gang om året, vil kunne håndtere sæsonudsvingene og fluktuerende produktion. Certifikater vil som CO₂-kvoter, el og andre produkter blive handlet på et finansielt marked og dermed prissikret. Dette vil også ske med VE-certifikater, hvis der kan opbygges et tilstrækkeligt likvidt marked. Bekymringen syntes således irrelevant.

Rapporten påpeger, at selvom generelle energiafgifter på kvoteomfattet energi ikke har nogen klimaeffekt, så kan afgifter alligevel være gode ud fra et rent fiskalt sigte. Konklusionen er imidlertid ikke underbygget og bør være genstand for en samlet analyse. Heri kan naturligvis indgå, at efterspørgslen på energi er relativt uelastisk, hvorfor energiafgifter kan bruges som instrument til at øge skattetrykket for lavindkomstgrupper og dermed frigøre et provenu til minimering af de progressioner i indkomstskattesystemet. I det omfang afgiftsinstrumentet tages i anvendelse, så er det vigtigt, at dette pålægges forbruget på en måde, der minimerer forvridningen på energimarkedet.

På energispareområdet savner Dansk Energi en mere omfattende analyse af den samlede indsats. Energibesparelser kan bidrage til forsyningsikkerhed og til at mindske omkostningerne ved at nå såvel VE- og CO₂-målene. For så vidt angår forsyningsikkerhed er det alene olie og naturgas, som udgør et problem. Det bør afspejles i energisparepolitikken.

Der findes i dag omkostningseffektive energibesparelser som ikke realiseres, fx på grund af at udlejer ikke har incitament til at nedbringe energiforbruget. Der kan dermed være gode grunde til at føre en energisparepolitik med andet end økonomiske virkemidler. Det er samtidigt Dansk Energis opfattelse, at såfremt energiafgifter skal bruges som instrument til at nå de meget ambitiøse mål på energisparensiden, så vil det kræve markante afgiftsstigninger med de øvrige skævheder, som deraf følger.

Landsorganisationen i Danmark

LO hilser den første rapport om Økonomi og Miljø velkommen. Overordnet set, er LO enig i mange af formandskabets anbefalinger.

Formandskabets gennemgang af de offentlige finanser på miljøområdet viser, at særligt de offentlig miljøudgifter er faldet i forhold til BNP siden årtusindskiftet som følge af den politiske nedprioritering af miljøområdet. Samtidigt ses effekten af denne nedprioritering ganske klart af udviklingen i de udvalgte miljøindikatorer. Hvor der tidligere var en generel positiv tendens i de fleste af indikatorerne, er udviklingen på ganske mange områder stagneret eller vendt i de seneste år.

Det kan undre lidt, at formandskabet ikke drager disse konklusioner.

I diskussionen af energiafgifter lægger formandskabet op til, at øgede energiafgifter skal finansiere reduktionen af andre forvridende skatter.

LO støtter i princippet en skatteomlægning, hvor øgede energifgifter finansierer en reduktion af skatten på arbejde. Der er dog væsentlige fordelingsmæssige konsekvenser af afgifter på miljø og energi, der generelt vender den tunge ende nedad. LO mener, at skattelettelser finansieret af provenuet fra energifgifterne skal tilrettelægges, så de tager højde for fordelings effekterne. Gøres dette ikke, vil en større satsning på energifgifter indebære, at den økonomiske ulighed vil stige.

De sociale og beskæftigelsesmæssige konsekvenser af de anbefalede virkemidler nævnes stort set ikke i rapporten. LO efterlyser, at formandskabet i fremtidige rapporter analyserer de beskæftigelses- og fordelingsmæssige effekter af anbefalingerne på energi- og miljøområdet.

Formandskabet lægger op til, at energifgifterne fremadrettet skal udgøre en høj og konstant andel af BNP. I rapportens fremskrivninger er energiforbruget faldende i forhold til BNP. Fremadrettet skal afgifterne således stige pr. enhed energi. Det betyder, at afgifterne generelt vil overstige de negative eksternaliteter (der udgøres af de negative virkninger bl.a. CO₂-udslip har for økonomien), og det vil give anledning til et stadigt større forvriddningstab.

LO er derfor ikke enig i denne politikanbefaling. Energifgifterne bør tilpasses, indtil forvriddningen ved at opkræve disse afgifter på marginalen modsvarer forvriddningen af at opkræve andre skatter og afgifter. Det vil med en vækst i energiforbruget, der er lavere end væksten i BNP, give anledning til faldende energifgifter i forhold til BNP.

Formandskabet anbefaler, at Danmark skal arbejde for, at udledninger fra international fly- og skibstrafik inddrages i reguleringen. LO støtter dette synspunkt. Dels stammer den danske luftforurening især fra udlandet og skibstrafik. Dels kan udledning af bl.a. CO₂ reduceres effektivt ved at erstatte tungolie med naturgas i færger og anden rutetrafik til søs.

Formandskabets fremskrivning af energiforbruget og CO₂-udledningen viser, at forsyningssektoren vil stå for et væsentligt fald i energiforbrug og CO₂-udledning.

Ifølge rapporten er der i øjeblikket et stort behov for investeringer i nye produktionsanlæg, som ikke opfyldes. Det er bekymrende, at den model, der benyttes i rapporten, tilsiger en investeringsaktivitet, der ikke kan genfindes i virkeligheden. Det kan selvfølgelig skyldes usikkerhed om den fremtidige energipolitik, men det kunne også være et resultat af, at politiske og administrative begrænsninger styrer produktionen i større udstrækning end økonomi. Der er således tale

om væsentlige investeringer i produktionsanlæg, som potentielt kan bremses af en række forskellige årsager, hvoraf kun en del er af økonomisk art.

En undersøgelse af hvilke administrative begrænsninger, der er på investeringer i nye anlæg, ville være interessant. En sådan undersøgelse er nødvendig, hvis man skal afgøre, hvorvidt det kræver yderligere regulering at sikre den forudsagte omlægning af forsyningssektoren, eller om man fuldt ud kan forlade sig på, at markedet vil sikre det.

En pointe i fremskrivningen af energiforbrug og CO₂-udledning er, at transport – både for husholdninger og erhverv – vil stå for væsentlige stigninger i energiforbruget. Det kan derfor undre, at rapporten ikke diskuterer, hvordan energiforbrug i og CO₂-udledning fra transport og trafik begrænses fremover.

LO ser gerne, at der kommer en uddybning af mulige virkemidler inden for transportområdet i fremtidige rapporter. LO mener, at den afgørende indsats i forhold til trafikken må komme i form af udbygning og modernisering af den kollektive trafik, samt til forskning, der muliggør en overgang til eldreven transport – herunder eldrevene højhastighedstog. Dertil kommer, at analyser af roadpricing vil være naturlige i denne sammenhæng.

Fremskrivningen af energiforbrug og CO₂-udledning er et nyttigt værktøj til at undersøge, om nye tiltag er nødvendige for at opnå visse mål. Selv om formandskabet generelt vurderes at ligge til den optimistiske side på energidelen, er konklusionen, at der fortsat er brug for nye tiltag til at opfylde målene for energibesparelser og CO₂-reduktion.

Fremskrivningen ligger imidlertid også under for usikkerhedsmomenter både i forhold til den økonomiske side og på energidelen. Det kunne have været interessant at se effekten af antagelserne bag vækst, oliepris, energieffektivitet og omstillingsevne i forsyningssektoren.

Fagligt Fælles Forbund

Kommentarer til rapporten fra Det Miljøøkonomiske Råd fra 3F

Fagligt Fælles Forbund, 3F, vil gerne kvittere for Det Miljøøkonomiske Råds diskussionsoplæg, der giver et godt miljøøkonomiske overblik ligesom den giver et godt overblik over de energipolitiske temaer. I kommende rapporter ser vi dog gerne flere emner og problemstillinger uddybet via sektoranalyser. Desuden bør betragtninger omkring miljøpolitikens indflydelse på beskæftigelse og fordeling være en fast bestanddel.

Sektoranalyser

Fra 3F's side savner vi bl.a. mere konkrete udmeldinger omkring transportsektoren og landbrugets muligheder for at medvirke til at reducere forureningen. EU har meddelt, at det særligt er disse områder, der skal indgå i de fremtidige nedskæringsområder.

Rapporten viser, at CO₂ udledningen fra erhverv og husholdninger vil vokse i de kommende år. Energibesparelser i både privatboliger og i virksomhederne kan således på meget kort sigt spare store mængder CO₂ udledning. Det vil således være interessant med en analyse af hvilke investeringer og tiltag, der kan imødegå denne udvikling. Beregningerne skal bl.a. vise, hvad foranstaltninger til energibesparelser i virksomhederne vil betyde miljømæssigt og økonomisk for virksomhederne, ligesom vi også gerne ser at de sidegevinster, der er ved at inddrage medarbejderne i disse energi besparende foranstaltninger, indgår.

Fagligt Fælles Forbund, 3F, ser også gerne en nærmere analyse af ny teknologi indenfor vedvarende energi. Forskning og udvikling på dette felt er eksempel på, hvordan det kan gavne hele økonomien, når en nation er på forkant. I DMØR's fremskrivning af energiforbruget kommer stigningen i produktionen af vedvarende energi næsten udelukkende fra veletablerede metoder (vindenergi og biomasse), men der må være potentialer indenfor andre teknologier som f.eks. bølgeenergi og brintbiler.

Beskæftigelseseffekter

Miljø og økonomi hænger sammen, og derfor finder 3F det relevant at betragte de beskæftigelsesmæssige påvirkninger af miljøpolitikken. Hvad betyder f.eks. den netop indgåede energiaftale for beskæftigelsen indenfor vedvarende energi områder såsom vind-, bølge- og solenergi?! Hvilken betydning har det for den fremtidige fødevarerproduktion, at der skal satses mere på bioenergi, og vil det gå ud over beskæftigelsen indenfor f.eks. spånpladeproduktionen, når meget af det træ der i dag bruges her, vil kunne bruges som bioenergi.

Fagligt Fælles Forbund, 3F, ser derfor gerne at Det Miljøøkonomiske Råd i en kommende rapport belyser de beskæftigelsesmæssige konsekvenser ved det danske energiforliget, samt den beskæftigelsesmæssige effekt ved EU's energiudspil. Øget kapacitet af vedvarende energi og brug af nye teknologier stiller også nye krav til medarbejderne. 3F ser et stort behov for uddannelse af medarbejderne i de kommende år, således at det sikres at både industriarbejderen og håndværkeren er gearret til de udfordringer udviklingen stiller. En undersøgelse af hvilket uddannelsesbehov der vil være og hvorledes man kan imødekomme dette, vil derfor ligge i naturlig forlængelse af en analyse af de beskæftigelsesmæssige effekter af miljøpolitikken.

Fordelingseffekter

Indsatsen for et bedre miljø skal ske under hensyntagen til de svageste i samfundet. Der skal gøres noget aktivt for at forbedre miljøet – herunder en stigning i miljø- og energiafgifterne. 3F ser gerne at Det Miljøøkonomiske Råd laver fordelingsberegninger på sine mest omfattende forslag, således at man kan være opmærksom på de ofte negative fordelingsmæssige konsekvenser af øgede miljø- og energiafgifter.

Dansk Industri

DI vil takke formandskabet for denne første miljørapport, der indeholder en lang række interessante beskrivelser og analyser af dansk miljø- og energipolitik.

Allerførst vil vi gerne understrege, hvor vigtigt det er at finde globale løsninger på verdens klima- og energiudfordringer. Også udover Europas grænser – EU vil fremover kun stå for godt en tiendedel af den globale CO₂-udledning.

Hensynet til danske virksomheders konkurrenceevne kræver, at Danmark ikke pålægger afgifter eller omkostninger til finansiering af vedvarende energi, der overstiger niveauet i andre vesteuropæiske lande. Højere afgifter vil gøre de berørte processer ukonkurrencedygtige i Danmark. Det har hverken vi eller miljøet gavn af, da Danmark er det absolut mest energieffektive land i EU.

Miljøøkonomisk overblik

DI er enig med formandskabet i, at der ikke er en automatisk sammenhæng mellem udgifterne til miljøområdet og miljøets tilstand. Der har været behov for at gennemgå området for overflødige indsatser, administration og effektivisering af spildevands og affaldsbehandlingen. Her er der stadig meget at tage fat på i form af liberalisering, ophævelse af hvile-i-sig-selv princippet osv.

DI savner en beskrivelse og erkendelse af, at affald til energiudnyttelse er et væsentligt element i energi- og klimapolitikken – både på kraftværker og i mange virksomheder. Kapitlerne om energi og klimapolitik behandler desværre ikke dette emne.

Formandskabet vurderer i kapitlet den danske miljøindsats og miljøpolitik på baggrund af 24 indikatorer for miljøtilstanden i forhold til opfyldelsen af opstillede miljømål.

DI er enig i konstateringen af, at “man får, hvad man måler”. Men det er ikke er beskrevet, hvorfor de forskellige indikatorer er udvalgt. Vi så gerne en diskussion

af de enkelte indikatorer og målopfyldelsen. Særligt om indikatoren repræsenterer det mest relevante aspekt af miljøproblemet og i hvilken omfang, målopfyldelse er konjunkturafhængig og bør justeres herefter.

Der er ingen tvivl om, at én indikatorer påkalder sig mere opmærksomhed i befolkningen, medierne og blandt politikerne end de øvrige: udledningen af drivhusgasser. Det vil være naturligt at lade dette emne være centralt for rådets arbejde.

Kapitlet forsøger også at give en gennemgang af kemikalier og affald, hvilket vi håber, formandskabet vender tilbage til med mere dybtgående analyser og anbefalinger.

Anvendelsen af affaldsmængden som indikator er mangelfuld og fejlagtig. Vi opfordrer formandskabet til at analysere potentialet for liberalisering og markedsføring af affaldsområdet, hvilket kan give et væsentligt bidrag til en CO₂-venlig dansk energiforsyning.

Energipolitik

Også i forbindelse med temaet om energipolitik vil DI understrege, at vi i Danmark ikke kan løse udfordringerne alene – der er brug for globale løsninger.

Den danske klima- og energipolitik bør tilpasses den europæiske indsats. For eksempel må indførelsen af EU's kvotesystem for forsyningsselskaber og virksomheder fritage disse virksomheder for dansk regulering. Ellers er der tale om dobbeltregulering.

DI vil kvittere for, at formandskabet også anbefaler en klar arbejdsdeling mellem de politiske niveauer.

DI er enig med formandskabet i, at vedvarende energiteknologier, der kan fungere på markedsvilkår, ikke bør støttes. Ingen kan være interesseret i, at der gives støtte til vedvarende energi, blot fordi det er vedvarende energi. Der må stilles krav om løbende forbedring af teknologierne, så de med tiden gøres konkurrencedygtige med konventionelle energiteknologier.

DI er endvidere enig i, at CO₂-kvotesystemet kan bringes os en del af vejen. Men det er ødelæggende for investorernes tillid, hvis der skabes politisk usikkerhed om disse rammer. Det håber vi, at EU-kommissionens energi- og klimapakke (som endnu ikke er vedtaget) kan bidrage til.

Et troværdigt kvotesystem er helt afgørende. Men det kan ikke stå alene, hvis vi skal nå målene om vedvarende energi i EU og i Danmark. Det viser EU-kommissionens analyser også.

Vi står i en situation, hvor alle europæiske lande skal påtage sig bindende mål for udbygningen af vedvarende energi. På den baggrund kan ingen af landene blot forlade sig på den støtte til vedvarende energi, der alene læner sig op ad kvotesystemet. Derfor søger hvert enkelt land i denne tid sine egne veje til at nå til det forpligtende mål gennem udbygning af nationale støttesystemer.

På den måde kan landene ende med at overbyde hinanden for at få investeringer i vedvarende energi – hvorved omkostningerne til udbygningen bliver alt for stor, fordi støtten ikke gives der, hvor der “kommer mest mulig vedvarende energi for pengene”.

DI vil derfor opfordre formandskabet til at se nærmere på, hvordan der med tiden kan skabes grundlag for et fælleseuropæisk støttesystem, så VE-udbygningen sker så omkostningseffektivt som muligt.

Der skal væsentlig fokus på støtte til forskning og udvikling af energiteknologier. Denne støtte bør – som det fremhæves i rapporten – fordeles ud fra en fagkyndig vurdering, hvor de forskellige teknologier vurderes ud fra deres respektive markedspotentiale.

Der er for lidt fokus på forskning og innovation i energiteknologier – også i Rådets rapport. Den globale udfordring med nedbringelse af CO₂-udslippet kan ikke håndteres via kendte teknologier. Derfor er det afgørende at der også satses på at udvikle nye løsninger, som kan blive kommercielt anvendelige i fremtiden.

Afslutningsvis skal det siges, at vi forstår formandskabets forsigtige bemærkninger om energieffektiviseringsindsatsen, som jo på mange måder vil blive drevet frem af de kraftigt stigende energipriser, som klimapolitikken uundgåeligt fører med sig.

Vi forstår formandskabets skepsis over for energispareindsatsen mv., men vi må med EU-kommissionens udspil konstatere, at CO₂-reduktionskravene til Danmark igen risikerer at blive urimeligt høje sammenlignet med andre vesteuropæiske lande. Omkostningerne bliver meget høje, og vi må derfor sørge for, at de mange rentable energieffektiviseringsprojekter faktisk bliver ført ud i livet.

Forbrugerrådet

Opsummering

Rapporten indeholder mange gode analyser og anbefalinger, f.eks. at alle CO₂-kvoter bør auktioneres. Men den lider af at bygge på en forsimplet model og en statisk tankegang. Der er stærk modstrid mellem modellens idealverden og den danske virkelighed, hvor vindkraftudbygningen er gået i stå – trods CO₂-kvoter – bl.a. pga. ufordelagtige støtteordninger. Rapporten antager en ideel funktion af EU's CO₂-kvotemarked og ser dermed bort fra, at der er mulighed for at købe meget store mængder CO₂-kreditter i udlandet, bl.a. via CDM-ordningen, hvor den reelle klimaeffekt i nogle tilfælde kan være tvivlsom. Dermed holder rapportens forudsætning om, at det er ligegyldigt for klimaet hvordan CO₂-kvoteløftet overholdes, ikke. Det anbefales, at tilskud til vedvarende energi afskaffes. Men der ses bort fra den dynamiske effekt, der ligger i, at succes med vedvarende energi og besparelser gør det politisk muligt at stramme kvoteløftet ved overgang fra én kvoteperiode til den næste.

Rapporten antager, at hensynet til forsyningssikkerhed automatisk tilgodeses inden for CO₂-kvotehandel. Det holder heller ikke, hvis en stor del opfyldes via CDM-kreditter – så forbedres forsyningssikkerheden i EU ikke. Endelig anføres, at der hvor det enkelte EU-medlemsland virkelig kan gøre en klimaindsats er i den ikke-kvotebelagte sektor, dvs. trafikken, landbruget og den individuelle boligopvarmning. Men paradoksalt nok kommer rapporten ikke selv med anbefalinger på dette felt.

Uddybning

Rapporten er generelt et godt initiativ og indeholder flere gode elementer, f.eks. påpeges behovet for nye og skærpede initiativer over for luftforurening med bl.a. partikler og kvælstofilter. Vi er også grundlæggende enige i:

- Vigtigheden i at anvende økonomiske virkemidler
- At provenuet fra grønne skatter kan indgå i finansieringen af den offentlige sektor og muliggøre reduktion af andre skatter – dvs. at det ikke nødvendigvis skal tilbageføres til sektoren
- At man godt kan kombinere brug af CO₂-kvoter og CO₂-afgifter – modsat skatteministerens opfattelse⁴
- At danske virksomheder betaler relativt lave afgifter på energi sammenholdt med andre lande i Europa (s. 292)

⁴ Skatteministeren har meldt ud, at han ønsker at afskaffe CO₂-afgiften på det kvotebelagte område, og har notificeret et forslag herom til EU-kommissionen. Men denne har afvist forslaget.

- At CO₂-kvoter skal bortauktioneres (s. 271), idet gratis kvoter kan sammenlignes med selektiv erhvervsstøtte (s. 387)
- At der er behov for en styrkelse af EU-direktivet om minimumsafgifter på energi (s. 320)
- At når man forhøjer CO₂-afgiften for den ikke-kvotebelagte sektor, skal der ikke ske fuld tilbageførsel af provenu – men kun en tilbageførsel svarende til den (eventuelle) gratistildeling af kvoter i den kvotebelagte sektor (s. 16)

Men argumenterne mod tildeling af gratis kvoter bør stå klarere, herunder at dette medfører ekstra profitter (windfall profits) til de modtagende virksomheder. Hvis man oven i købet tildeler gratis kvoter ud fra historiske udledninger, får virksomhederne et incitament til ikke at reducere i løbet af kvoteperioden – i håb om at få tildelt ligeså mange gratiskvoter næste gang (s. 299).

Miljøøkonomisk overblik

Kapitlet indeholder mange interessante betragtninger, f.eks. at 17 ud af 24 indikatorer historisk har udvist forbedringer, men at ud af de 17 har de 12 vist stagnation eller forværring de seneste år. Det viser effekten af den mere passive miljø- og energipolitik siden regeringsskiftet i 2001. Nedskæringerne på miljøområdet har medført en forringelse af overvågning og rapportering, f.eks. på naturområdet, så vi i dag har vanskeligt ved at måle tilstanden (s. 129).

Klima og energi

Der er grundlæggende problemer i rapportens behandling af klima og energi. Rapporten tager et overvejende statisk udgangspunkt. F.eks. anføres, at VE og besparelser inden for den kvotebelagte sektor ikke reducerer CO₂-udledningen i EU. Herved bliver rapporten misvisende mht. effekten af indsatsen, som kun kan beskrives ved en dynamisk analyse. Det nævnes (s. 263), at der principielt er tale om et dynamisk problem, men at rapporten vælger at “tage de årlige mål for givne”. Men man erkender ikke de omfattende konsekvenser af at gøre dette.

Økonomiske incitament er vigtige og effektive – men de får ikke altid ting til at ske af sig selv. Der er træghed og traditioner blandt aktørerne, og der er problemer med placeringssteder til vindkraft og biogas. Endelig er der muligheder for at købe kvoter i udlandet frem for at investere i besparelser og VE herhjemme. Vi kender ikke den fremtidige kvotepris, og samtidig er der risiko for, at en del af disse fleksible mekanismer, især CDM, kan føre projekter uden reel klimagavnlig effekt, f.eks. fordi projekterne ville være blevet gennemført uden støtte fra de vestlige investorer.

Rapporten overser disse forhold og mener slet ikke, at der skal stilles krav i EU/medlemslandene til andelen af vedvarende energi – kvoteregulering skal alene vil føre til den mest omkostningseffektive reduktion (side 245-46). Rapporten sætter også spørgsmålstejn ved, om der fortsat bør være energisparemål. Den ser bort fra, at samfundet også har en interesse i at fremme teknologiudvikling på dette felt, gerne med en “first mover” effekt. Alt i alt er den præget af en blind tro på, at kvotesystemet overflødiggør energi- og klimapolitik inden for hele den kvoteomfattede sektor. Det er en statisk betragtning, som højst gælder inden for én kvoteperiode. Besparelser og introduktion af VE giver mulighed for at stramme kvoteloftet i næste periode. Omvendt hvis der kun i ringe grad er kommet gang i besparelser og VE, og man har måttet købe sig til det meste af reduktionen i udlandet, vil der være ringe opbakning til yderligere stramning af kvoteloftet i næste periode. Rapporten taler da også om nødvendigheden af at stramme kvotetildelingen (f.eks. s. 322) – derfor er det paradoksalt, at man ikke interesserer sig for forudsætningerne for at gøre dette muligt, nemlig fremgang i VE- og besparelseteknologi. Dog erkendes det i rapporten, at der mangler en række forudsætninger, før man kan afskaffe tilskud til VE (s. 311).

Betragtningen er heller ikke entydig korrekt inden for en kvoteperiode, idet den antager en ideel funktion af CDM-kreditterne. I tabel C side 21 anføres, at VE og besparelser inden for den kvotebelagte sektor ikke reducerer CO₂-udledningen i EU. Det er en grov forsimpning. Rapporten ser i det hele taget for snævert på funktion og prisdannelse i kvotehandelssystemet. Der er udsigt til en overflod af billige CDM-kreditter, men virkningen heraf på både klima og kvotepris ignoreres. Rapporten hævder, at hensynet til forsyningssikkerhed er dækket af CO₂-målene (s. 14). Men i det omfang disse opfyldes gennem kvotekøb/CDM, gavner det netop ikke forsyningssikkerheden.

Det postuleres, at de forhøjede tilskud til VE, som er indeholdt i Folketingets energiaftale af 21.2.08, ikke harmonerer med EU's kvotesystem og ikke har nogen klimaeffekt – at den øgede VE-andel blot vil føre til øget udslip i andre kvoteomfattede virksomheder. Igen ser man bort fra, at f.eks. Danmark faktisk *ikke* er på vej til at opfylde sin Kyoto-forpligtelse, medmindre man køber sig til en stor del via udenlandske kvotekøb/CDM.

I virkeligheden er der fortsat behov for en indsats for VE og besparelser, også inden for den kvotebelagte sektor:

- Når der foretages en ambitiøs og stram kvotetildeling, er det nødvendigt at både borgere og virksomheder sparer for at leve op til målet
- ved at spare indenlands sikrer man, at kun en mindre del af landets/

- virksomhedens forpligtelse opnås via fleksible mekanismer/projekter uden for EU, og disse er generelt mindre sikre mht. klimaeffekt
- indenlandsk reduktion inden for en kvoteperiode er nødvendig for at skabe forudsætningerne for, at man politisk kan fastsætte strammere kvoter i næste kvoteperiode

Man foreslår at afskaffe støtten til vindkraft, idet man antager, at alle projekter med positiv økonomi gennemføres – uanset at projekter i andre lande (som følge af bedre feed in tariffer) vil give større profit ved investering her. Men investeringskapital er jo ikke en uendelig ressource. Investorerne vandrer netop til de lande, der har de højeste feed in tariffer – og vindkraftudbygningen har været gået i stå i Danmark, bl.a. pga. ufordelagtige støtteordninger. Virkeligheden svarer altså ikke til rapportens ideelle modelbetragtning.

Det anføres, at miljøskatter udelukkende indføres af hensyn til provenuet, og at energiskatter derfor ikke skal differentieres efter brændslets CO₂-indhold – som om kvotesystemet automatisk ville føre til de ønskede reduktioner af klimagasser. Der argumenteres for, at virksomhederne skal undtages for energiafgifter – igen ser man udelukkende afgifterne som provenuskabende og ikke adfærsændrende. Men det virker inkonsistent, da man samtidig taler om, at hvis en vare har en negativ ekstern effekt, skal beskattningen af denne afhænge af “hvor meget den mængdemæssige omsætning af varen ændres, når prisen ændres” (s. 273). Modsætningen skyldes formentlig, at man er bange for negativ konkurrenceevneeffekt, hvis konkurrenter i andre lande ikke beskattes tilsvarende. Man ønsker at lægge energiafgifter på varerne og ikke på produktionen. Men det vil ofte være vanskeligt, hvis der er tale om meget differentierede produkter, hvoraf en del importeres. Historisk set har det *ikke* været de lande, hvor virksomhederne betalte de laveste energiomkostninger, som har klaret sig bedst. Relativt høje energipriser kan skærpe virksomhedernes evne til at indføre renere teknologi og samtidig rationalisere produktionen.

Rapporten opstiller ingen anbefalinger af virkemidler til reduktion af drivhusgasudslip fra den ikke-kvotebelagte sektor – landbrug, transport og individuel boligopvarmning. Det kan undre, da man fremhæver, at det især er her medlemslandene kan medvirke direkte til reduktion af udledningerne. Man gennemgår opbygningen af bilafgifterne, men uden at komme med anbefalinger til, hvordan de kunne omlægges mhp. at reducere CO₂-udledningerne, f.eks. yderligere differentiering af registreringsafgifter samt indførelse af trængselsafgifter eller roadpricing.

Særlig sagkyndig Susse Georg

Skriftlig kommentar fra professor Susse Georg, Institut for Organisation, CBS

Indledningsvis vil jeg gerne kvittere for De Økonomiske Råds diskussionsoplæg. Det er en interessant, tankevækkende og endda provokerende rapport, der både giver et overblik over den danske miljø- og energipolitik samt en pædagogisk indføring i de miljøøkonomiske ræsonnementer for brugen af markedsbaserede styringsinstrumenter. Samtidig baseres rapportens stringente miljøøkonomiske argumentation på en række problematiske antagelser om at der føres en stram CO₂-politik og at der er et velfungerende marked for CO₂-kvoter. Dette fører ikke alene til provokerende konklusioner – f.eks. om at der ikke fortsat er behov for at støtte udviklingen/anvendelsen af vedvarende energi – men det svækker også rapportens øvrige anbefalinger.

Kapitel I Miljøøkonomisk overblik

Kapitlet giver et godt overblik over den danske miljøindsats ved at sammenfatte eksisterende undersøgelser vedrørende miljøets tilstand, angivet ved en række indikatorer for de fire hovedtemaer luft og klima, natur, vandmiljø samt kemikalier og affald. Selvom valget af hovedtemaer er nærliggende, er denne “medietilgang” ensbetydende med at de systemiske sammenhænge mellem forskellige miljøproblemer ikke analyseres. Der savnes desuden en nærmere redegørelse for valget af miljøindikatorer, ligesom der savnes en nærmere redegørelse for, hvorledes vurderingen af udviklingstendenserne (kursorisk beskrevet i teksten og summeret i tabel I. 10) er gennemført.

Betragtningerne om miljøindsatsens økonomiske omfang er overraskende, idet der kun fokuseres på den offentlige sektors indtægter og udgifter uden hensyntagen til miljøindsatsens økonomiske konsekvenser for den private sektor. I diskussionen af omkostninger og regulering indføres en sontring mellem virksomheders spontane tilpasninger og tilpasninger som følge af miljøpolitiske initiativer, som om disse kan adskilles. Ved at antage, at virksomheder ikke kan opnå “gratis gevinster” ved at gennemføre miljøforbedrende foranstaltninger overvurderes de umiddelbare økonomiske konsekvenser i forhold til de mere langsigtede og positive økonomiske konsekvenser, der kan skyldes teknologi- og produktudvikling, forbedret renommé, tiltrækning/fastholdelse af kvalificerede medarbejder mm. Denne antagelse gør, at innovationsmulighederne “forsvinder” ud af analyserne, herunder visse erhvervs potentielle “first mover advantages”.

Kapitel II-IV Energipolitik – nationalt og internationalt

Disse kapitler indeholder en række interessante betragtninger vedr. betydningen af skibsfartens CO₂-udledning, tilpasningen af reguleringen mellem den kvote- og ikke-kvote-belagte del af økonomien, og om det problematiske ved “grand-fathering” på kvote-markedet. Ikke desto mindre er der en række udsagn/konklusioner som bør analyseres yderligere.

Set i lyset af konklusionen fra kapitel I om at der er problemer med målopfyldelsen på bl.a. luft- og klimaområdet og at der fortsat er behov for en øget indsats, så synes antagelserne i kapitel II-IV om at der føres en stram CO₂-politik og at kvotemarkedet er velfungerende, at være lovligt optimistiske, endda hasarderede. Der savnes f.eks. en langt mere udførlig redegørelse for, hvad en stram (eller en “tilstrækkelig stram”, jf. s. 234; eller “ambitiøs”, jf. s. 302) CO₂-politik indebærer, herunder mere specifikke analyser af de erhvervsmæssige konsekvenser heraf. Hvilken betydning kan det tænkes at få, hvis man slækker på denne antagelse? Samtidig er rapportens udsagn om (kvote-)markedets virke (s. 152-157, 294-300) kun i begrænset omfang underbygget. Endvidere er samspillet mellem udviklingen på kvotemarkedet og virksomheders incitatment til at udnytte “Clean Development Mechanisms” og “Joint Implementation”-kreditter ikke belyst. Det synes oplagt fremover at undersøge betingelserne, under hvilke disse markedsbaserede styringsinstrumenter (kan) bringes til at fungere, og hvilken miljø- og erhvervsmæssig effekt de får.

Rapportens konstatering af at en forøget elproduktion baseret på vedvarende energikilder blot vil være til gavn for udenlandske elværker (s. 295-96) er en “alt andet lige”-argumentation, der ser bort fra den teknologiske udvikling og systemiske forandringer i Danmark (f.eks. introduktionen af “smart grids” og øget brug af el-biler), der vil begrænse stigningen i den danske eksport af strøm. Samtidigt ses der også bort fra den politiske mulighed, som en øget satsning på VE giver, nemlig mulighederne for at stramme kvotetildelingen. Endvidere synes udsagnet om at teknologistøtte er erhvervsstøtte til bestemte brancher (s. 319) at hvile på en noget forenklet antagelse om, hvorledes miljøinnovationer foregår – som om de begrænses til enkelte brancher frem for at være netværksbaserede eller distribuerede.

Selvom denne del af rapporten fokuserer på de institutionelle rammer, som EU's kvotesystem anses for at udgøre, rettes opmærksomheden primært mod afgifter og CO₂-kvoter, og det antages at de økonomiske incitamenter, der kan ligge heri, i sig selv er nok til at forbrugere/producenter ændrer adfærd. Hermed ses der bort fra, at de økonomiske aktører er indlejret i en række andre institutionelle, socio-materielle og kulturelle sammenhænge, der ligeledes kan forventes at påvirke deres adfærd. Resultatet er, at modellerne baseres på antagelser, der ikke indfan-

ger den usikkerhed, kompleksitet og tvetydighed (om f.eks. mål og midler), der kendetegner virkelighedens verden, at man "overser" de barrierer, der er for brugen af VE, og at de økonomiske styringsmidlers adfærdsregulerende effekt overvurderes.

Særlig sagkyndig Hanne Bach

Miljøindsatsens økonomiske omfang

Der gives en grundig redegørelse for elementerne heri og argumenteres for at det ville være værdifuldt med en samlet opgørelse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af miljøindsatsen. Der findes imidlertid, som også OECD har bemærket, ikke data til dette. I stedet redegøres for de offentlige miljøudgifter og -indtægter. Det er klart, at det viser en meget begrænset del af den samlede billede. Og så kan man spørge sig hvad der er formålet med afsnittet? Er det overhovedet rimeligt at sammenligne de offentlige miljøudgifter med indtægter fra grønne afgifter og hvad information får man ud af det? De grønne afgifter er skatter, som nok er adfærdsregulerende, men ikke koblet til miljømål og kan som sådan vel ikke sammenlignes med miljøudgifterne?

Miljøudgifterne tillægges et beløb for miljøsubsidier, hvor hovedparten er udgifter til kollektiv trafik. Jeg har aldrig tidligere mødt dette synspunkt, at samfundets udgifter til kollektiv trafik er et miljøsubsidie og dermed kan indregnes i de offentlige miljøudgifter. Den kollektive trafik er subsidieret og miljø kan være et af argumenterne herfor, men kollektiv trafik har jo mange andre formål end at reducere miljøbelastningen.

Det undrer desuden, at der ikke i rapporten er en mere dybdegående refleksion over de miljøøkonomiske analyser, der er lavet indenfor miljøområdet de senere år. Man kunne også ønske en diskussion af hvorfor der på nogle områder ikke er udført fx omkostningseffektivitetsanalyser som et led i politikplanlægningen og hvad der er for faktorer, der bestemmer dette.

Luftforurening og klima

Der er en del unøjagtigheder og fejl. Øverst side 52: 'luftforurening stammer især fra forbrænding af fossile brændstoffer' – det gælder ikke ammoniak, lattergas og metan. Nederst side 62: 'EU's kvotesystem (gælder indtil videre kun kraft- og varmegærker)' – det er ikke korrekt, men er beskrevet korrekt i kapitel 2, 3 og 4 i rapporten. Side 69: figur I.16 må være forkert. Opløsningsmidler udgør ca. 1/3 af udslippet.

Dette afsnit viser udvikling i indikatorer i fht. tidsfastsatte mål. Den historiske udvikling og de tidsfastsatte mål sammenlignes og mulighederne for mål opfyldelse vurderes på den baggrund. Det går godt for nogle gasser som svovl, men galt for ammoniak. Den nyeste viden publiceret i 2007 viser at målet for ammoniak formentlig kan opfyldes uden yderligere tiltag. Vurdering af fremtidig målopfyldelse udelukkende på baggrund af historiske trends er ikke hensigtsmæssig.

Natur

Der er en underliggende misforståelse af natur og biodiversitet i dette afsnit. Det konstateres s. 77 at: 'sund natur af høj kvalitet er præget af robuste og levedygtige økosystemer'. Vores sjældneste arter og deres levesteder er netop præget af høj sårbare natur på den danske rødliste er netop denne type natur. Den store fokus på arealet er også diskutabelt. En fordobling af skovarealet er fx ikke nogen garanti for, at biodiversiteten ikke går tilbage, et mål som Danmark har tilsluttet sig i den såkaldte 2010-målsætning. Det danske skovareal øges ganske vist, men handling i forhold til andre nøgle parametre for biodiversitet i skove fx. øgning af dødt ved i skovene er helt fraværende. Man kunne sagtens forestille sig, at det ville være mere omkostningseffektivt, at kompensere skovejere for at lade gamle, døde træer gå i forrådnelse i skovene frem for at købe landbrugsjord og rejse ny skov. Manglen på konkrete mål på natur og biodiversitetsområdet betyder imidlertid, at der ikke – som det fx sker på vandområdet – er en vurdering af hvordan man opnår de overordnede mål på en omkostningseffektiv måde. En større fokus på dette er en fremadrettet anbefaling for arbejdet i Det Miljøøkonomiske Råd.

Kemikalier og affald

Her anbefales det ved pesticidforurening af grundvand, at rense grundvandet frem for at lukke vandboringer, når der er tale om forurening med et udfaset stof. Der er ikke argumenteret for eller referencer til analyser af, hvor stor betydning det evt. vil have – vil det overhovedet hjælpe på presset på grundvandsressourcen? Diskussionen om rensning af grundvand er meget kompleks og bestemt relevant, men det kræver en grundigere analyse end den, der er præsenteret her, for at være relevant.

Særlig sagkyndig Jørgen Birk Mortensen

Kommentarer til rapporten til Det Miljøøkonomiske Råd

Jeg vil gerne starte med at komplimentere formandskabet og sekretariatet for den første rapport til Det Miljøøkonomiske Råd. Rapporten behandler efter min vurdering specielt nogle meget centrale emner for tilrettelæggelsen af klima- og energipolitikken. Det er min vurdering som miljøøkonom, at de gennemførte miljø- og energi-økonomiske analyser er på et højt fagligt niveau. Rapporten bidrager med interessante analyser, synspunkter og nye politik forslag til den danske debat. Det glæder mig, at man med denne rapport er kommet godt fra start.

Specielt interessant og afklarende forekommer diskussionen af internationaliseringen af klima- og energipolitikken i rapporten at være. Opdelingen af økonomien i en del, som er omfattet af EU kvotesystem, og anden del af økonomien, som ikke er omfattet af dette system, men med en reduktionsforpligtigelse, har en række markante konsekvenser, som beskrives og diskuteres.

Et vigtigt hensyn for at sikre omkostningseffektivitet er at sikre at marginale reduktionsomkostninger udlignes mellem lande og mellem sektorer med og uden kvotehandelssystemet. Kvotehandelssystemet bidrager til at udligne forskelle i marginale reduktionsomkostninger mellem lande for de sektorer, som er omfattet af dette system. En reduktion af CO₂-udledningen i den del af Danmark, som er under kvotesystemet, øger CO₂-udledningen andetsteds i EU. Reduktion af CO₂-udledningen i Danmark kan dog være interessant, hvis vi kan få en økonomisk gevinst dvs. hvis vores reduktionsomkostninger er lavere end kvoteprisen. Ved reduktion under kvotesystemet opnår et land en kontant afregning ved salg eller reduceret behov for køb af kvoter.

Med det givne kvotesystem opstår spørgsmålet, hvordan der skal reguleres i den ikke kvoteomfattede del af økonomien. En mulighed er at regulere via skatter. I rapporten er anbefalingen, at skatten i den ikke kvoteomfattede sektor skal sættes til den forventede kvotepris. Dette vil imidlertid give anledning til et problem. Den måde forpligtigelsen for DK er fastsat på, gør det meget lidt sandsynligt, at opfyldelse af reduktionskravet skulle give marginale reduktionsomkostninger svarende til den forventede kvotepris. Der vil derfor fremkomme enten overopfyldelse eller underopfyldelse af reduktionskravet. Man opnår ikke udligning af reduktionsomkostningerne mellem den kvote og ikke kvote regulerede del af økonomien. Endvidere vil de marginale reduktionsomkostninger i den ikke-kvoteregulerede del af økonomien variere mellem lande. Omkostningsminimering opnås derfor ikke.

Hvis man ønskede en sådan udligning af marginale reduktionsomkostninger kunne det opnås ved beskedne ændringer af det nuværende system. I tilfælde af et land ikke opfyldte reduktionskravet for den ikke-kvote regulerede del, kunne man tillade at landet udfyldte mankoen ved at købe CO₂-kvoter på samme måde, som man nu tillader køb af CDM certifikater. Manglende reduktion i den ikke kvoteregulerede del af økonomien medfører så øget reduktion i den kvote regulerede del af økonomien, som får færre kvoter til rådighed. Hvis man har gennemført større reduktioner end krævet i den ikke kvoteregulerede del af økonomien, skal man have en ret til at udstede et tilsvarende antal CO₂-kvoter. Denne mekanisme ville sikre sammenhæng mellem den kvoteomfattede og den ikke kvoteomfattede del af økonomien og udligning af marginale reduktionsomkostninger. Kvotedelen af systemet sikrer den ønskede mængde på trods af, at den samlede regulering både består af pris- og mængderegulering. Afvigelse fra opfyldelse af reduktionsmålsætning for den ikke kvoteregulerede del af økonomien opfanges af en modsat rettet mængde tilpasning i den kvoteregulerede del af økonomien. Summen af udledninger fra de to typer af sektorer vil være konstant. De kendte ulemper ved et kvotesystemer i form af svingende kvotepriser og ind imellem meget høje kvotepriser vil kendetegne et sådant system.

Rapporten er også kendetegnet ved en afklarende og god diskussion af samspillet mellem forskellige typer af styringsinstrumenter – her af det under tiden overraskende samspil. Endvidere rejses en spændende diskussion af rationalet for en bestemt VE-andel af det samlede energiforbrug, for energisparepolitikken og de tilhørende nye styringsmidler grønne og hvide certifikater.

I det afsluttende kapitel om el og varmesektoren gennemføres interessante analyser og diskussioner af de mulige gevinster ved “reguleringsoprydning” under hensyntagen til provenu og forvriddningseffekter. Betydningen af om kvoter uddeles gratis eller sælges på auktion undersøges herunder for “hvile i sig selv” - selskaber.

Sammenfattende mener jeg, at rapporten yder et vigtigt bidrag til diskussionen omkring dansk klima- og energipolitik.