

Bemærkninger til diskussionsoplæg fra Det Miljøøkonomiske Råd (DMØR), 25. februar 2010

Kapitel 1. Landbrug

Kapitlet rummer en spændende analyse og en række væsentlige pointer vedr. landbrugets problemer lige nu: Driftsafkastet i landbruget har været faldende siden 1990 i en grad, så specielt svinebranchen har været tabsgivende. EU's landbrugsstøtte har ikke virket som indtægtstøtte, men er blevet kapitaliseret i jordpriserne, således at gevinsten ligger hos de landmænd, som ejede jorden på de tidspunkter, hvor støtten er omlagt, senest i 2005.

Produktivitetsvæksten angives at have været negativ siden 2003 – alligevel beskæftiger en stor del af kapitlet sig med et scenarie med høj produktivitetsvækst, uden at det sandsynliggøres hvorledes en sådan vækst skulle kunne opstå igen. Samtidig har væksten allerede overskredet grænserne for miljømæssig bæredygtighed, specielt inden for den animalske produktion. Det diskuteres, hvorvidt den nuværende belønning af landmænd for at forurene mindre bør erstattes af ”forurenere betaler”-princippet – i så fald vil marginalerne for dyrkning af jorder og omfanget af den animalske produktion uundgåeligt blive sænket betydeligt.

Produktivitets- og vækstbegreberne er entydigt koblet til produktion af landbrugsvarer. Her bør fokus rettes mod en flersidet palet af samfundsmæssige goder, som landbruget bør medvirke til at tilvejebringe: Ud over fødevarer også beskyttelse af grundvand og overfladevand, nedsættelse af klimabelastningen, dyrkning af biomasse og produktion af klimavenlig energi, opretholdelse af biodiversitet og skabelse af ny natur og rekreative områder. Rapporten bruger megen plads på at diskutere en afskaffelse af EU's landbrugsstøtte på et tidspunkt, hvor dette er helt usandsynligt at få gennemført i EU. Selv om det er et godt langsigtet mål, bør der nu arbejdes med øget modulation og omlægning til miljøstøtte, som kan gøre det rentabelt at producere hele den nævnte vifte af offentlige goder. Rapporten overser, at en øget frivillig modulation vil give en øget værdi af de danske investeringer, idet den frivillige modulation kun kræver 25 % national medfinansiering i modsætning til den tvungne del hvor ca. 50 % er national finansiering.

Vedr. næringsstoffer: Rapporten lægger regeringens mål om reduktion af 19.000 ton N til grund. Men det er kun baseret på Miljøcentrenes vurderinger af reduktionsbehovet i områder indenfor vidensniveau I og II. Behovet i områder, som placeres i Vidensniveau III (f.eks. Sønderjylland) udskydes til efter 2015. Derfor er det samlede reduktionsbehov snarere i størrelsesordenen 25.000 ton N. Til gengæld har rapporten fat i en væsentlig pointe, nemlig at Grøn Vækst kun har fastlagt virkemidler til reduktion af omkring halvdelen af de 19.000 ton N – resten tilskrives en virkning fra omsættelige kvælstofkvoter, et usikkert virkemiddel som først – hvis det lykkes at fylde et konkret indhold i det – vil få virkning fra 2012. Rapporten påpeger, at der kan være svære problemer omkring grænseområder mellem vandområder med forskellige reduktionskrav. Rapporten peger på generelle nationale løsninger på dette problem – herved overser man, at den positive del af vandplanerne netop er, at der udpeges konkrete reduktionsmål for

de enkelte vandområder, og at det mest effektive svar herpå er anvendelse af regionale og lokale virkemidler.

Vedr. landbrugets klimapåvirkning: Rapporten fokuserer på kvoter, selv om det samtidig påpeges, at virkningen af kvoter for drivhusgasudledningen vil have en meget ringe effekt. Rapporten overser anbefalingerne fra "Landbrug og klima" fra Fødevareministeriet, dec. 2008. Her peges på en række konkrete og omkostningseffektive virkemidler: Dyrkning af energipil til kraftvarme, bioforgasning af gylle, udtagning af lavtliggende jorder, efterafgrøder. Disse virkemidler vil med stor sandsynlighed være effektive virkemidler i modsætning til omsættelige kvælstofkvoter.

Rapporten overser stort set muligheden for at skabe en indsats med omfattende synergieffekter. Det Økologiske Råd har i sit scenarie "Et bæredygtigt landbrug i 2020"¹ peget på en række virkemidler, som virker både i forhold til natur og biodiversitet, vand og klima. Her er de væsentligste virkemidler udtagning af 400.000 ha af de mest sårbare (og urentable i dyrkningsmæssig henseende) jorder, etablering af efterafgrøder, reduktion af svineproduktionen med 30 %, samt en 50 % reduktion i ammoniakemissionen fra staldene. Scenariet er gennemregnet af Fødevareøkonomisk Institut og kan finansieres gennem en overførsel af 20 % af EU's landbrugsstøtte til miljøstøtte, så der sikres en rentabilitet i naturplejen og den nødvendige ekstensive dyrkning af de sårbare jorder. Faktisk er det muligt at forbedre rentabiliteten i planteavl ved at udtage de mindst givende jorder – denne mulighed indgår ikke i rapporten.

Rapporten angiver en entydig sammenhæng mellem vækst i produktionen og miljøpåvirkningerne, således at en fremadskridende strukturudvikling skaber øgede miljøpåvirkninger. Her overses den effekt, der ligger i, at større staldanlæg har øgede chancer for udnyttelse af nye effektive miljøteknologier, som f.eks. bioforgasning af gylle og luftrensning.

Rapporten har en ensidig fokus på brug af afgifter - på kvælstof, fosfor, drivhusgasudledning og pesticider. Afgifter er et godt instrument på en række områder (f.eks. fosfor og pesticider), mens det på andre områder vil være langt mere effektivt at gå ind med konkrete lokale virkemidler, der hvor behovet er størst. Dette svarer også til konklusionerne fra forarbejdet til Vandmiljøplan III, hvor en øget brug af afgiftsinstrumentet blev afvist, og hvor der blev peget på regionale virkemidler frem for øget brug af generelle virkemidler.

Kapitel 3: Energiforbrug og drivhusgasudledning

Rapporten bygger på den grundholdning, at Verden agerer økonomisk rationelt, hvorfor fastlæggelse af ens afgifter over alle sektorer kan få markedet til at klare alt. Men sådan er virkeligheden ikke.

Grundlæggende tager rapporten udgangspunkt i, at målet er at overholde den danske udledningsforpligtelse i 2020 både inden for og uden for kvotesektoren. Men det er en

¹ Miljøintegration i EU's landbrugsproduktion, ØR 2009 – kan downloades fra www.ecocouncil.dk

meget kortsigtet betragtning. Målet er at sikre klimaet, hvilket kræver en reduktion i f.eks. Danmark til omkring 0 ton CO₂ i 2050 – ved hjælp af vedvarende energi og energibesparelser - svarende til 80 – 95 % reduktioner af udledningen af drivhusgasser. Overholdelse af 2020 kravene skal sikre, at de anvendte virkemidler bringer os frem til 2050. Det handler ikke kun om at suboptimere frem til 2020 – der skal udvikles teknologi og opbygges styrkepositioner i dansk erhvervsliv til at nå de næste etaper. Det gør man ikke ved overvejende at købe kvoter i udlandet. Rapporten nævner ganske vist 2050-målet, men forholder sig ikke til, at en øget indsats frem til 2020, vil gøre det lettere at nå 2050-målet.

Rapporten foregiver, at der er en modsætning mellem reduktion af drivhusgasser og forsyningsikkerhed. Men begge dele skal nås samtidig, og det skal sikres, at dansk (og europæisk) konkurrenceevne fremmes gennem innovation. Det kræver, at investorenes usikkerhed over for fremtidens rammebetingelser reduceres. En høj kvotepris her og nu er ikke nok, hvis den af andre grunde trues i fremtiden.

Rapporten nævner, at hverken den nuværende kvotepris på 100 pr ton CO₂ eller den foreslåede afgift for ikke kvoteomfattede virksomheder på 150 kr pr ton CO₂ er nok til at nå reduktionerne i DK. Man forudsætter en kvotepris på 225 kr pr. ton CO₂ i 2013 (side 328), men uden at underbygge, hvorpå antagelsen bygger. Rapporten antager, at alene brug af afgifter og kvoter vil sikre en høj og stabil kvotepris, men argumenterer ikke herfor. I virkeligheden ses ingen tendenser i kvotemarkedet til en sådan stigning, snarere kan peges på at det nu er prisen på CDM-kreditter, som er styrende, og ved overudbud heraf vil EU's kvotemarked risikere en kollaps pga. af alt for mange kvoter.

Rapporten hverken nævner eller diskuterer truslerne mod EU's kvotesystem. Det gælder recessionen, som har givet alt for mange kvoter, og den store mængde overskydende AAU'er (varm luft) inden for og uden for EU. Prisen for reduktionerne er faldet gevaldigt – 20 % reduktion i EU koster nu meget lidt. Det fører til lave priser for kvoter.

Rapporten påviser, at Danmark ikke vil nå målet om 20% reduktion i den ikke-kvotebelagte sektor. Men i stedet for at foreslå, hvad der kan gøres ved det, anbefales blot, at Danmark køber sig til sine reduktioner. Men vi bør i stedet benytte muligheden for at få gang i energirenoeringen af bygninger og nye innovative virksomheder ved at stille skrappe energi- og produktkrav på det nationale marked og inden for EU. Herved skabes job samt økonomisk grobund for virksomhederne, som så kan hamle op med de fremadstormende asiatiske virksomheder.

Rapporten nævner ikke, hvad usikkerheden om, hvordan Kyoto-Protokollen fremover vil fungere, kan betyde for hele eksistensen af fleksible mekanismer i sin nuværende form. Uden KP i fremtiden er der jo heller ingen "varm luft".

Rapporten vurderer ikke virkemidler for at holde en nødvendig høj kvotepris, såsom minimumspriser ved auktionering fra 2013, som bl.a. foreslået af Dansk Energi og støttet af en række grønne organisationer. Når rapporten ikke forholder sig til, hvordan en høj kvotepris skal sikres, er det svært at fæste lid til dens anbefaling af at undlade støtte til

vedvarende energi og droppe målene for reduktion af bruttoenergiforbrug, når blot kvoteprisen er høj. Det er tværtimod helt afgørende at opretholde disse mål og virkemidler, i hvert fald så længe det ikke kan sikres, at kvoteprisen er på stabilt højt niveau, og så længe der er åbent for at købe sig fra sine forpligtelser via CDM m.v.

Rapporten anbefaler en CO₂-afgift for den ikke-kvotebelagte sektor på 225 kr/t CO₂. Ideen er i princippet god, men så længe man ikke anviser virkemidler til, hvordan man vil få kvoteprisen så højt op, vil der blot blive tale om favorisering af den kvotebelagte frem for den ikke-kvotebelagte sektor. Herunder foreslås en afgift på landbrugets methanudslip, men det nævnes ikke, hvordan denne tænkes pålagt. Hvis det pålægges som en afgift pr. dyreenhed dansk dyrehold, mens import af animalske produkter friholdes (som Skattekommissionen foreslog i 2009) vil det blot give en konkurrencefordel til importen uden at gavne miljøet, og det vil ikke give incitamenter til mere miljøvenlig produktion. En bedre løsning ville være en afgift på gylle, som ikke bioforgasses, kombineret med en afgift på kød – importeret såvel som dansk produceret.

Rapporten forventer en meget lav prisfremskrivning for brændsler, kvoter og el-priser, som ikke inddrager den seneste fremskrivning fra IEA. Hermed skævvrides anbefalingerne.

Rapporten medregner en meget stor stigning i brug af biomasse i Danmark – en stigning som nødvendigvis må medføre meget import. Da alle 27 EU-lande på samme måde regner med massivt at bruge mere biomasse, kan tilgængeligheden af denne biomasse ikke anses for sandsynlig. Men rapporten har ingen internationale vurderinger af hverken tilgængelig biomasse eller prisstigninger herpå.

Rapporten kritiserer Energistyrelsens fremskrivninger af det danske energiforbrug for at være meget optimistiske. Dette er vi enige i. Hvor Energistyrelsen forventer et fald på 2,5 % årligt fremlægger denne rapport et forventet fald på 1,25 %. Endvidere forventer Energistyrelsen en stigning i det endelige energiforbrug på bare 1,5 % fra 2008 til 2025, hvorimod denne rapport vurderer stigningen til godt 5,5 %. Dvs. at Energistyrelsen overvurderer effekten af hidtidige virkemidler og derfor er medvirkende til at DK ikke vil nå fastsatte mål, på grund af at man slører behovet for yderligere virkemidler med alt for optimistiske tal.

Opsummerende bygger kapitlet på en utrolig tiltro til, at kvoteregulering kan løse alt. Netop nu, hvor EU's kvotesystem er tæt på kollaps, foreslås at droppe andre virkemidler som støtte til vedvarende energi og mål for reduktion af bruttoenergiforbrug. Det foreslås også, at man skal kunne købe kvoter i stedet for at opfylde reduktionskrav i ikke-kvotesektoren. Der er tværtimod brug for på den ene side at arbejde i EU for at redde kvotesystemet ved at få indført minimumspris på kvoter, og samtidig sikre at der er andre virkemidler, hvis det ikke lykkes at bringe kvotesystemet til at fungere.

Kapitel 4: International klimapolitik

DMØR erkender, at to graders målet er absolut nødvendigt. Men nævner ikke, at nyere videnskab peger på, at det snarere er 1½ grad, som er ”tipping point”, idet selv et to graders maksimum ikke giver garanti for undgåelse af irreversible processer.

Kapitlet mangler en række vigtige elementer, herunder en række forslag, som faktisk ligger på bordet i klimaforhandlingerne. Herved bliver hele kapitlet ikke særlig brugbart. Der mangler bl.a. analyser af

- at CDM ikke fungerer i forhold til manglende additionalitet, og at enhedsprisen for CDM-kreditter reelt er en kolossal overpris for mange typer af reduktioner – især HFC23 reduktion og lossepladsgasprojekter.
- effekten af de mange revisionsforslag som sektorCDM, PolicyCDM, reduktionsfaktorer efter teknologi m.v., som blandt EU arbejder for,.
- hvordan en skovmekanisme til reduktion af afskovning i u-lande ville kunne indpasses i et kvotesystem, og hvorledes lækager og manglende permanens kunne undgås.
- hvordan NAMA's kunne operationaliseres og passes ind i de fleksible mekanismer.

Fremtiden for de overskydende AAU'er (den såkaldte ”varme luft”), da disse for øjeblikket truer både de globale reduktioner og EU's kvotemarked.

Christian Ege, Det Økologiske Råd, repræsentant for Forbrugerrådet i Det Miljøøkonomiske Råd