

FOLKETINGET



FORTROLIGT indtil tirsdag den
28. februar 2011, kl. 12.00

Miljøudvalget

Den økonomiske konsulent

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 28. februar 2012

Notat om Miljøvismandsrapporten, februar 2012.

Til mødet med Miljøvismændene, tirsdag den 28. februar 2012.

Resumé

Rapporten omhandler **dansk miljøpolitik** (2000-2010), **biodiversitet** og **"ægte opsparing"** i samfundet. Sidstnævnte er et mål for, om væksten er bæredygtig.

Indenfor dansk miljøpolitik konkluderer Vismændene, at det er så som så om miljømålene er nået i den betragtede periode. Internationalt set står vi dog fint på det grønne område, om end vi ikke siges at være foregangsland. M.h.t. de **kommende års** miljøpolitik er Vismændene imod særlige erhvervsstøtteordninger til energiteknologi, ligesom man er betænkelig ved regeringens energiudspil (der forhandles p.t.). Ifølge Vismændene skal energipolitikken klares på EU-plan med kvoter og realistiske kvotepriser.

På **biodiversitetens** område anbefaler Vismændene, at der igangsættes initiativer til beskyttelse af denne. Omkostningerne hertil vil være ca. 0,8 mia. kr. om året.

Vismændene opstiller endvidere et nyt mål for **"ægte opsparing"** i Danmark, der bl.a. viser, om vi behandler naturressourcerne fornuftigt (et konkret mål for bæredygtig udvikling). Beregningerne viser, at i perioden 1990-2009 har Danmark haft pæne positive vækstrater. Udviklingen har altså været bæredygtig primært som følge af store stigninger i den humane kapital (uddannelse og viden). Til gengæld er der negative vækstrater i Nordsøen (olie og gas) og på klimafrenten. Vismændene anbefaler derfor, at man ændrer skatteforholdene i Nordsøen.

Indledning

Miljøvismandsrapporten indeholder tre analyser:

- I. En analyse af **dansk miljøpolitik** 2000-2010. Er miljømålene opfyldt?
- II. En analyse af **biodiversitet**
- III. Opstilling af et nyt mål for "**ægte opsparing**" i samfundet.

I notatet beskrives de tre områder kort.

I. Dansk miljøpolitik

1. Målopfildelse – luft og klima

Ud fra ønsket om en bedre luftkvalitet og dermed færre miljø- og sundhedsskadelige effekter er der fastsat udledningslofter og grænseværdier for en lang række forskellige luftforurenende stoffer. En stor del af disse mål skulle være opnået i 2010. Målene for **svovldioxid** og **ozon** er opfyldt, mens målene for **ammoniak**, **NO_x-gasser** og **kulbrinter** er tæt på at være opfyldt.

Målet for tjærestoffer (PAH) er derimod kraftigt overskredet, og der er problemer med at opfylde målet for NO₂ i de **danske byer**. Med hensyn til **partikler** (PM₁₀) er målopfildelsen først opnået i 2009, men skulle have været opnået i 2005.

Generelt har udviklingen været positiv med hensyn til at reducere luftforureningen, men det kan diskuteres, om indsatsen har været tilstrækkelig som følge af de manglende målopfildelser. **Drivhusgasudledningen** har i det seneste årti haft fokus på at nå målet i Kyoto, og som følge af muligheden for at anvende **kreditter** vil målet kunne nås. Det må forventes at der kommer yderligere internationale reduktionskrav til de forskellige luftforurenende stoffer i den nærmere fremtid, hvorfor der sandsynligvis vil skulle foretages en yderligere indsats.

2. Målopfyldelse – natur og biodiversitet

Der er igennem de seneste årtier sket en generel forbedring af **vandmiljøet**. Forbedringen dækker dog over store regionale forskelle, ligesom vandplanernes opgørelse over den nuværende tilstand viser, at der fortsat er et godt stykke vej til, at målene er opfyldt. Der har i de danske vandmiljøplaner og i EU's vandrammedirektiv været specifikke mål for kvælstof- og fosforudvaskning og fosforoverskud. Målene for **kvælstof** frem til og med VMP II blev opnået, mens de yderligere reduktioner, der var målet i VMP III, **ikke** blev nået. Målene for **fosforoverskuddet** i VMP III blev opnået.

Imidlertid har vandplanerne afløst VMP III med nye mål for udledninger af såvel fosfor som kvælstof frem mod 2015. Baggrunden herfor er at opnå vandrammedirektivets mål om god økologisk og kemisk tilstand i 2015. Specielt for det marine område er der en indikation på, at hysteresis (manglende naturlig genetablering) medfører, at der **ikke** er sket nævneværdige forbedringer i miljøtilstanden på trods af fald i næringsstofftilførslen.

Ud fra at fristen for opnåelse af god tilstand er 2015, vurderes det, at ændringerne i tilstanden indtil videre er så relativt små, at målet **ikke** kan nås inden 2015.

3. Målopfyldelse – kemikalier, affald og støj

Kemikalier er et stort og kompliceret område. Reguleringen består af nogle overordnede mål og et omfattende registreringssystem af kemikalier, samt forbud og grænseværdier overfor testede kemikalier. Den vigtigste udvikling på området er sket gennem EU-forordningen REACH, hvor målene skal være opfyldt i 2020.

I relation til **pesticidbelastningen** er målet om behandlingshyppighed **langt fra nået**. Der indføres i 2012 et nyt indeks for pesticidbelastningen, og udviklingen i denne indikator viser ligeledes, at belastningen med pesticider er steget siden 2007.

På **affaldsområdet** er det tidligere mål om en afkobling af affaldsmængderne fra den økonomiske vækst **ikke** opnået, mens det nyere mål om at afkoble miljøbelastningen fra den økonomiske vækst er vanskelig at vurdere.

Støj er et problem, der belaster mange danskere, og det er endnu **ikke** lykkedes at reducere støjbelastningen væsentligt. Der er heller ingen mål for, hvornår støjgrænserne skal være overholdt.

4. Dansk miljøpolitik i internationalt perspektiv

Der tales i flere sammenhænge om, at Danmark har en førerposition på det grønne område, bl.a. i **Grøn Vækst** og **regeringsgrundlaget** fra oktober 2011. Dette understøttes kun delvist, når der ses på indikatorer for effektiviteten af miljøpolitikken i et internationalt perspektiv. Danmark er rangeret i den bedste femtedel blandt 163 lande i henhold til **Environmental Performance Index (EPI)**, som er et indeks for miljøbeskyttelse- og indsats.

Sammenlignes den danske miljøindsats ud fra EPI med indsatsen i andre EU-lande, **er billedet imidlertid mindre klart**. Indekset placerer Danmark på en tiendeplads af EU15-landene, bl.a. overgået af Sverige, Tyskland og Storbritannien. Sammenlignes den danske EPI-score med gennemsnittet for lande, der har lignende **geografiske** forhold, klarer Danmark sig dårligere.

Til gengæld er den danske score højere end for gennemsnittet i den **indkomstgruppe**, Danmark tilhører.

Det er særligt den danske indsats på områderne for biodiversitet og fiskeri, der trækker ned, hvorimod indsatsen indenfor luftforurening og landbrug er bedre i Danmark en gennemsnittet for lande med tilsvarende indkomst og geografi.

De internationale sammenligninger af miljøindsatse og implementering indikerer, at Danmark klarer sig pænt i forhold til andre lande, om end Danmark ikke kan siges at være foregangsland på miljøområdet generelt.

Særligt for **biodiversitet** (jf. afsnittet herom nedenfor) vurderes præstationen som svag ud fra indikatorer, hvor både implementering og miljøindsatsen synes at halte bagefter i forhold til de lande, Danmark normalt sammenlignes med. Det stemmer således overens med nogle af de problemområder, som blev identificeret i de foregående afsnit.

5. De kommende års miljøpolitik ("grøn omstilling")

I det foregående har fokus primært været på at evaluere miljøpolitikken i de seneste 10 år. I dette afsnit diskuteres udvalgte nationale og internationale initiativer, som sætter dagsordenen på miljøområdet **fremadrettet**. S-R-SF-

regeringen har fremlagt et regeringsgrundlag med et erklæret fokus på grøn omstilling af økonomien. I forlængelse heraf fremlagde regeringen et udspil, der skal danne grundlag for en ny energiaftale for perioden 2012-2020.

En del af den grønne omstilling, der omtales i regeringsgrundlaget, er rettet mod at understøtte det, der omtales som Danmarks "grønne styrkepositioner", samt at give danske virksomheder et forspring i konkurrencen på nye grønne eksportmarkeder gennem miljøregulering. **Dermed skal miljøpolitikken ifølge regeringsgrundlaget samtidig være en del af regeringens erhvervs politik.**

Støtte til specifikke teknologier skal lede til udvikling af en højteknologisk industri med beskæftigelse og eksport. Dette kan imidlertid ikke tages som en indikation af, at den førte politik har været en succes. Miljøregulering og tilskud til specifikke industrier flytter eksisterende ressourcer såvel inden for den enkelte virksomhed som mellem brancher. Disse ressourcer ville næppe være ubenyttede eller mindre benyttede i fravær af reguleringen, men ville derimod være i anvendelse i andre sektorer. Normalt vil beskæftigelse, der **ikke** er betinget af offentlige tilskud eller krav, **være mere produktiv end beskæftigelse, der er betinget af sådanne tilskud.**

Regeringen har lagt op til en ambitiøs dansk klima- og energipolitik med regeringsgrundlaget og energiudspillet, "**Vores Energi**", (ny energiaftale fra november 2011)¹.

Regeringens **energiudspil** har et finansieringsbehov på 5,6 mia. kr. i 2020. Finansieringsbehovet skyldes især udgifter til udbygning af VE-forsyningen og tabt provenu fra afgifter på brug af fossile brændstoffer.

Dansk energi- og klimapolitik skal ses i sammenhæng med EU's kvotesystem. En del af Danmarks energiforbrug er imidlertid ikke omfattet af kvotesystemet. Det gælder først og fremmest fossile brændsler til transport, boligopvarmning og i mindre energiforbrugende virksomheder. Hvis energiforbruget her omlægges til el, bliver det omfattet af EU's kvotesystem, og dermed vil omlægning til el eller fjernvarme automatisk reducere CO₂-udledningen, fordi udledningen af drivhusgasser i **kvotesektoren** ikke kan stige på EU-niveau. Klimamæssigt vil det derfor være fordelagtigt at få flyttet energiforbruget over mod el og fjernvarme.

¹ Ved redaktionens slutning var der endnu forhandlinger i gang om en ny energiaftale. Udspillet er i den forbindelse revideret flere gange, dog uden væsentlige kvalitative ændringer i tiltagene og finansieringen af dem.

Finansieringen af energiudspillet betales i høj grad af el-forbrugerne gennem en forhøjet PSO-afgift og dermed højere elpriser. Det gør el mindre konkurrencedygtigt over for olie og gas. **Derved risikerer energiudspillet at modvirke en flytning af energiforbruget til kvotesektoren.** Gevinsten ved varmepumper, elbiler og anden teknologi, der skifter forbruget over mod el, bliver mindre, fordi prisen på el stiger. Der vil derfor være færre, som ønsker at gennemføre udskiftningen til el alt andet lige. Prisforholdet mellem el og andre energiformer påvirkes dog også af introduktionen af PSO-afgift på gas samt af den nye forsyningsikkerhedsafgift. Samlet set er der lagt op til en forhøjelse af en lang række energirelaterede afgifter, som skal finansiere en omkostningsfuld ekstratsning på VE i energisektoren. **En satsning, der som nævnt, ikke vil bidrage til at reducere den samlede europæiske CO₂-udledning.**

Ud over de rene klimamæssige effekter vil en prisstigning på el også kunne **forringe** konkurrenceevnen i danske el-forbrugende virksomheder. konkurrenceevneeffekterne er en god grund til at håndtere klimaspørgsmålet internationalt, ligesom problemets globale karakter betyder, at national enegang næppe vil være gavnligt på klimaområdet.

I regeringens udspil til en ny energiaftale er forventningen om høje, fremtidige priser på fossile brændsler en væsentlig del af motivationen for den planlagte indsats. Indsatsen skal således gøre Danmark mere robust overfor fremtidige prisstigninger. Imidlertid vil de forventede prisstigninger af sig selv få aktørerne på markedet til at reagere. **De forventede prisstigninger giver således energisektoren incitament til teknologiudvikling og investeringer i alternative energiformer.** Derved vil der i takt med stigende priser på olie, gas og kul af sig selv ske et skift væk fra brugen af fossile brændsler. **Der er derfor ikke af den grund brug for en offentlig indsats på området.**

Det er heller ikke nødvendigvis således, at en udbygning af alternative energiformer skal ske i Danmark for at kunne forsyne danskerne med energi. For eksempel er Danmark knyttet til et stabilt og effektivt **nordisk el-marked**, hvor danskerne kan handle el, og hvor konkurrence mellem el-producenterne i markedet til enhver tid sikrer de lavest mulige elpriser.

II. Biodiversitet

Tilstanden af biodiversiteten er et udtryk for, hvor velfungerende klodens **økosystemer** er. Der er en helt overordnet sammenhæng mellem

biodiversitet og mulighederne for at opretholde livsgrundlaget på jorden. Opmærksomheden på tabet af biodiversitet synes således at være knyttet til en bekymring for, om biodiversiteten kan risikere at komme under en kritisk grænse, som har alvorlige konsekvenser for økosystemernes opretholdelse. Både globalt og i Danmark er biodiversiteten i tilbagegang. Således vurderes det, at en femtedel af alle Danmarks ca. 32.000 arter er truede. De væsentligste trusler er tab og forringelser af levesteder, som især kan føres tilbage til skovdrift og landbrugsdrift.

Analysen viser, at den samfundsøkonomiske omkostning ved at beskytte levestederne for de betragtede arter vil være omkring **0,8 mia. kr.** pr. år. Nogle af indsatserne for at beskytte levestederne sker i et vist omfang allerede i dag, hvilket trækker i retning af, at den nødvendige yderligere indsats er mindre end den her angivne. Det skønnes dog, at dette bliver overskygget af, at analysen ikke omfatter alle arter, dvs. de 0,8 mia. kr. pr. år formentlig er et **underkantsskøn** for at beskytte alle arter

Analysen peger på, at der skal foretages øgede indsatser for at forbedre de betragtede arters levevilkår på i alt **126.000 ha skov og åben natur**. Der skal dog foretages indsatser i et større areal, hvis **alle** Danmarks landlevende arter skal have bedre levevilkår.

Beskyttelse af levesteder i **skov** vurderes primært at skulle ske ved at omlægge dele af skovarealet til såkaldt urørt skov, hvor der ikke sker nogen skovdrift. I alt skal levevilkårene forbedres i 47.000 ha skov, svarende til ca. 9 pct. af det samlede skovareal.

Der er betydelig usikkerhed om den fremtidige værdi af biodiversitet, ligesom tab af biodiversitet har karakter af at være irreversibel. Kombinationen af usikkerhed og irreversibilitet tilsiger brug af et **forsigtighedsprincip**. Dette trækker yderligere i retning af, at det vil være fordelagtigt snarligt at gennemføre tiltag, som standser tilbagegangen i biodiversiteten.

III. Ægte opsparing

Ægte opsparing er et mål, som viser, om vi i Danmark opsparer eller nedsparer, dvs. øger eller formindsker vores samlede formue, når der tages højde for forbruget af **naturens ressourcer** og ændringer i alle **øvrige kapitalbegreber**.

Ægte opsparing giver således en indikation af, i hvilket omfang nulevende generationers produktion og adfærd påvirker fremtidige generationers muligheder, dvs. om fremtidige generationer af danskere vil være bedre eller værre stillet end de nulevende generationer.

Der er en klar sammenhæng mellem begrebet ægte opsparing og begrebet **bæredygtighed**. Bæredygtighed kan fortolkes på mange måder. Begrebet er ikke mindst blevet kendt efter Brundtland-kommissionens rapport, jf. World Commission on Environment and Development (1987). Bæredygtighed blev her defineret som en udvikling, hvor opfyldelsen af de nulevende generationers behov ikke sker på bekostning af fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov. Definitionen blev suppleret med et krav om, at alle skal have deres basale behov opfyldt. Økonomer fortolker den første del af denne definition således, **at fremtidige generationer skal have mulighed for mindst samme velfærdsniveau som nulevende generationer.**

Den ægte opsparing skønnes i gennemsnit at udgøre **7,4 pct. af BNP** i perioden 1990-2009, jf. **tabel 1** nedenfor. En **positiv** ægte opsparing er udtryk for, at de nulevende generationer bidrager til en opbygning af den samlede nationalformue til glæde for fremtidige generationer.

Tabel 1. Ægte opsparing (ændringer over perioden).

	Gennemsnit pr. år		
	1990-2009	1990-1999	2000-2009
Traditionel, fysisk/finansiell (pct. af BNP)	5,4	4,5	6,3
Human (pct. af BNP)	10,4	10,4	10,3
Videns (pct. af BNP)	0,8	0,7	0,9
Nordsø (pct. af BNP)	-1,8	-1,5	-2,2
Klima (pct. af BNP)	-5,8	-5,9	-5,7
Anden luft (pct. af BNP)	-1,5	-1,9	-1,1
Grundvand, skov og fisk (pct. af BNP)	0,0	0,0	0,0
I alt	7,4	6,3	8,5

Anm.: På grund af afrunding summer tallene ikke altid.

Kilde: Miljøvismandsrapporten, Det Økonomiske Råd.

Den helt dominerende faktor for den positive ægte opsparing er stigende humankapital, altså positive investeringer i uddannelse. Bidraget fra større **humankapital** udgør med den anvendte beregningsmetode over 10 pct. af BNP om året i perioden 1990-2009. Der finder dog en betydelig løbende nedslidning af vores **naturkapital** sted, og forbrug af naturressourcer, klimaskader og anden forurening har i gennemsnit i perioden tilsammen **reduceret** den ægte opsparing med ca. 9 pct. af BNP årligt.

Klimaproblemet er kilden til det største enkeltstående negative bidrag til den danske ægte opsparing. Beregningerne peger dermed på, at det er i Danmarks klare interesse at arbejde for en global klimapolitik. Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at ensidige danske reduktioner af udledninger stort set er uden betydning i denne sammenhæng. Virkningen på det globale klima af en given udledningsreduktion vil være den samme, uanset hvor den sker, om omkostningerne ved at reducere er lavere i mange andre lande end i Danmark. Man vil derfor kunne få størst gavnlig virkning for givne omkostninger ved at lave internationale ordninger, der reducerer, hvor det er billigst.

Samlet set er der meget, der taler for, at **skatteforholdene i Nordsøen** bør ændres for at give en mere rimelig fordeling af de ekstraordinære indtjeningsmuligheder, som udnyttelsen af samfundets naturressourcer giver. Der bør således tilfalde staten en større andel af ressourcerenten, end det er tilfældet med de gældende skatteregler. Samtidig bør det overvejes, om ordningen kan justeres i retning af at give en mindre forvridende beskatning af aktiviteterne i Nordsøen. Kompensationsklausulen kan dog tænkes at lægge hindringer i vejen for en sådan ændring i skattesystemet.

Der bør derfor ske en grundig afklaring af de juridiske muligheder for enten at ændre beskatningen inden for den eksisterende aftales rammer eller iværksætte en genforhandling, der fører til de nævnte forbedringer.

Med venlig hilsen

Sara Larsen/Victoria Jessen (NH, 3602)