

FOLKETINGET



Fortroligt til
onsdag den 26.
februar, kl. 12.00

Miljøudvalget
Klima-, Energi- og Bygningsudvalget
Transportudvalget
Finansudvalget

Folketingets Økonomisk Konsulent

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 20. februar 2014

Notat om Miljøvismændenes rapport (februar 2014)

Til mødet mellem Miljøvismændene og Miljøudvalget, Klima-, Energi- og Bygningsudvalget samt Transportudvalget, onsdag den 26.februar 2014, kl.14.30.

Sammenfatning

Miljøvismandsrapporten behandler fem emner. Vedvarende energi, kollektiv trafik, ressourcestrategier, invasive arter og værdier af rekreative områder. Afsnittene om energi og kollektiv trafik er de vigtigste.

*Omkostningerne ved **vedvarende energi** er blevet for store i Danmark, og det går ud over beskæftigelsen. Vismændenes beregninger viser, at det kan koste 5.000 arbejdspladser på **kort sigt**. Derfor foreslår Vismændene, at **Horns Rev 3** og **Kriegers Flak** (begge vindmølleparker) udsættes til det evt. er blevet billigere at bygge disse. De foreslår, at støtte til vedvarende energi (i form af PSO-afgiften) **ophører**.*

*Hovedsynspunktet vedrørende den **kollektive trafik** er, at der bør indføres kørselsafgifter, så en større del af trafikken bliver ledt over i kollektiv trafik, der skal understøttes med investeringer. **DSB** bør endvidere effektiviseres for 1 mia. kr. om året, og en større del skal udliciteres, svarende til, hvad der sker i udlandet.*

1. Indledning

Miljøvismændenes rapport, februar 2014, indeholder fem kapitler:

- Omkostninger ved støtte til vedvarende energi
- Kollektiv trafik
- Ressourcestrategier
- Invasive arter
- Værdi af rekreative områder

Nedenfor gives et kort referat af de vigtigste konklusioner og anbefalinger i rapporten.

2. Omkostninger ved støtte til vedvarende energi

Anbefalinger (kort):

Ved et ophør af alle tilskud til vindmøller, vil give Danmark en vedvarende energi-andel på ca. 30 pct. Det vil samtidig reducere virksomhedernes omkostninger (PSO-afgifter), svarende til en positiv beskæftigelseseffekt på ca. 5.000 personer. Vismændene anbefaler derfor, at opførelsen af de to havmølleparker Horns Rev 3 og Kriegers Flak, genovervejes.

Danmark har valgt at føre en energipolitik, der er mere ambitiøs, end hvad der følger vores forpligtelse overfor EU. Det gælder blandt andet for vedvarende energi (VE). EU-kravet til Danmark er, at 30 pct. af energiforbruget i 2020 skal komme fra VE, men **den planlagte energipolitik ventes at indebære en VE-andel i omegnen af 35 pct.**

En væsentlig del af den danske indsats for at anvende mere VE i stedet for fossile brændsler som kul og naturgas finder sted inden for el- og fjernvarme-produktionen, som er omfattet af EU's kvotesystem. En øget anvendelse af VE reducerer de danske CO₂-udledninger og dermed behovet for CO₂-kvoter. **Disse kvoter kan imidlertid bruges andre steder i EU, og øget anvendelse af VE i Danmark fører derfor ikke til lavere CO₂-udslip på europæisk plan.**

Anvendelse af VE som vindmøller, halm og træpiller er generelt dyrere end fossile brændsler, selv når der tages højde for CO₂-afgifter og kvotekrav ved udledning af CO₂. For at fremme anvendelsen af VE udover det niveau, der følger af kvotesystemet, giver man i Danmark tilskud til VE.

Støtten til VE i elproduktionen finansieres via den såkaldte **PSO-tarif**, der optræder på elregningen som en del af den elpris, danske husholdninger og

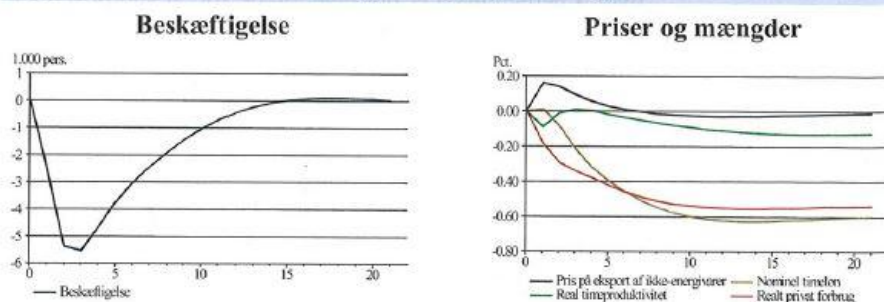
virksomheder betaler. **PSO-tariffen medfører en højere elpris, hvilket reducerer husholdningernes købekraft og øger virksomhedernes omkostninger.**

El er et centralt input i mange virksomheders produktion, og PSO-tariffen betyder, at virksomhedernes valg af produktionsfaktorer forvrides. Dette reducerer produktiviteten og fører på kort sigt til at konkurrenceevnen svækkes.

En svækket konkurrenceevne betyder, at efterspørgslen efter danske varer reduceres, og det får **beskæftigelsen til at falde**.

På længere sigt vil beskæftigelsesfaldet forsvinde, men prisen er, at **lønninger og dermed velstanden reduceres**. Problematikken er illustreret i figur 1.5 nedenfor, der bygger på modelberegninger foretaget af Vismændene.

Figur 1.5 Makroøkonomiske effekter af højere energipriser



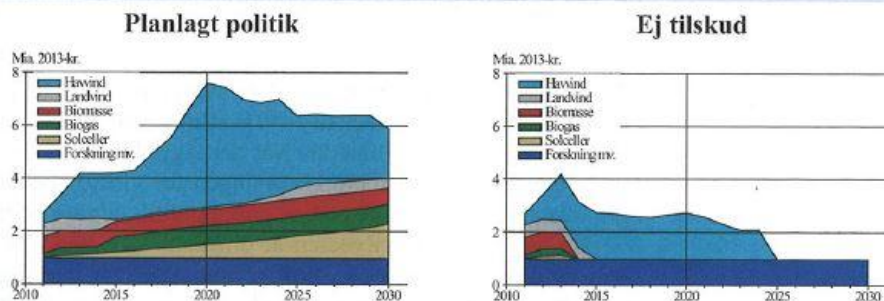
Anm.: Det er i beregningen antaget, at husholdningernes energipris varigt stiger med ca. 2 pct., mens erhvervslivets energipris i gennemsnit øges ca. 3 pct. Udgangspunktet for beregningen er en stigning i spotprisen på el plus PSO-tariffen på ca. 15 pct., svarende til en årlig meromkostning for slutbrugerne af el på omkring 3½ mia. 2013-kr. Stigningen antages at ske i år 1, og figuren viser effekten de første 20 år.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Vismændenes beregninger viser, at Danmark vil være meget tæt på at leve op til EU's krav om en VE-andel på 30 pct. i 2020, **selv hvis alle tilskud til nye vindmøller, solenergi, biogas og biomasse i elproduktionerne ophører**. Beregningerne peger på, at der i så fald ikke vil blive opført flere vindmøller, ligesom forbruget af biomasse og – gas i elproduktionerne bliver reduceret mærkbart. **Samlet set fører dette scenarie til en VE-andel på lige knap 30 pct. i 2020.** PSO-betalingen reduceres samtidig markant, hvilket indebærer en besparelse for danske virksomheder og husholdninger på ca. 3 1/2 mia. kr. i 2020. Vismændene vurderer, at det medfører en positiv beskæftigelseseffekt i omegnen af 5.000 personer på 2-3 års sigt (jf. figur 1.5 ovenfor).

Problemstillingen er illustreret i nedenstående figur 1.3.

Figur 1.3 PSO med planlagt politik og i alternativ uden tilskud til elproduktion



Anm.: I scenariet "Ej tilskud" antages det, at der fremadrettet ikke ydes tilskud på VE i elproduktionen (idet eksisterende vindmøller dog fastholder deres støtte i aftaleperioden). Scenariet er nærmere beskrevet i boks I.4. Tallene for PSO i 2011 kan afvige fra tallene i tabel I.2, da der i figurene er tale om modelberegnet VE-støtte for 2011-30.

Kilde: EAenergianalyse og egne beregninger.

Hvis Danmark fremadrettet fastholder en klimapolitik, der overopfylder EU's krav, vil det derfor være forbundet med samfundsøkonomiske omkostninger. En overambitiøs, PSO-finansieret klimapolitik vil indebære langvarigt højere priser på elektricitet, som vil føre til lavere produktivitet og lavere realløn.

Vismændenes anbefalinger

- **Støtten til havmøller er særlig stor pr. produceret kWh. Det er derfor oplagt, at beslutningen om at opføre de to havmølleparker Horns Rev 3 og Kriegers Flak genovervejes. I det mindste skal de kun opføres, hvis og når det kan gøres med mindre tilskud set i forhold til de hidtidige havmølleparker.** Som følge af teknologisk udvikling forventes det, at havvindmøller i fremtiden kan producere el med lavere omkostninger. Samtidig forventes en stigende spotpris på el. Begge dele reducerer tilskudsbehovet. Disse forhold taler for at udskyde opførelsen af de to havvindmølleparker.
- Uanset om regeringen vælger at reducere støtten til VE eller ej, bør finansieringsformen ændres. Den nuværende finansiering via PSO-tariffen hviler på en snæver skattebase, som svækker virksomhedernes muligheder for at fremstille varer billigst muligt, hvilket reducerer produktiviteten. De samfundsøkonomiske omkostninger ved VE-støtten kan reduceres, hvis støtten finansieres gennem den generelle indkomstskat.

3. Kollektiv trafik

Anbefalinger kort:

For at forhindre trængsel anbefaler Vismændene kørselsafgifter for bilister. Det vil føre til større efterspørgsel efter kollektiv trafik, hvor investeringerne bør tilpasses.

Erfaringer med udlicitering i både Danmark og udlandet samt diverse konsulentrapporter udarbejdet for Transportministeriet tyder på, at der er et betydeligt effektiviseringspotentiale, dvs. et potentiale for omkostningsreduktion i de danske aktiviteter i DSB på omkring 1 mia. kr. pr. år.

Mål og investeringer

Fremskrivninger viser, at persontransporten vil stige i fremtiden. Øget persontransport bidrager til private samt samfundsmæssige gevinster i form af økonomisk udvikling. En voksende mobilitet vil samtidig bidrage med negative effekter såsom trængsel, ulykker, klimapåvirkning og andre former for miljøforurening. **En forventet stigning i trafikken fordrer derfor tiltag inden for transportområdet.**

Målet om, at den kollektive trafik skal løfte det meste af den fremtidige vækst i trafikken, er konkretiseret til, at **togtrafikken** målt i personkilometer som minimum skal **fordobles** i perioden 2009-30. Men målet for **bustrafikken** er en **passagerstigning på 50 pct.** i samme periode. Der foreligger imidlertid ingen analyser af, hvorfor netop denne fordeling er optimal, ifølge Vismændene.

Tilskud

Tilskud til den kollektive trafik kan begrundes med stordriftsfordele, forskelle i eksternaliteter og sociale hensyn.

Analyser peger på, at tilskuddet formodentlig har det rigtige niveau i myldretiden, men det bør øges i perioden uden for myldretiden (takstnedsættelse udenfor myldretiden). Den vigtigste årsag hertil er, at ventetiden for de rejsende reduceres. Øget tilskud bør derfor anvendes til at **øge frekvensen** i den kollektive trafik.

Lavere billetpriser fører kun til en begrænset overflytning af bilister til den kollektive trafik. Større tilskud har derfor kun en meget lille effekt på trængsel på vejen og kan ikke alene begrunde en nedsættelse af taksterne i den kollektive trafik i Hovedstadsområdet.

Anbefalinger vedrørende tilskud og kørselsafgifter

Vismændene vurderer, at det er bedst, hvis der indføres **kørselsafgifter**, der afspejler de eksterne omkostninger ved transport, samt tilskud til den kollekti-

ve trafik, der afspejler stordriftsfordelene. Dette vil sandsynligvis føre til en større efterspørgsel efter kollektiv trafik, hvortil investeringerne bør tilpasses.

Anbefalinger vedrørende bustrafik

Udlicitering af bustrafikken i Danmark har medført en **reduktion i omkostningerne**, især i 1990'erne. Vismændene vurderer, at det langt hen ad vejen har ført til en effektiv drift. Der er samtidig tale om et marked med tilstrækkelig konkurrence til at sikre og fastholde de opnåede effektiviseringsgevinster. Men der er en vis grad af koncentration, hvorfor der er grund til at være opmærksom på forringelser af konkurrencen på markedet.

Anbefalinger vedrørende togtrafik

Erfaringer med udlicitering i både Danmark og udlandet samt diverse konsulentrapporter udarbejdet for Transportministeriet tyder på, at der er et betydeligt effektiviseringspotentiale, dvs. **et potentiale for omkostningsreduktionen, i de danske aktiviteter i DSB på omkring 1 mia. kr. pr. år.**

DSB har sat programmet Sundt DSB i gang, det skal opnå en forbedring af økonomien med 1 mia. kr. pr. år. Men det betyder **ikke**, at DSB indfrier effektiviseringspotentialet. DSB opnår langt den største del af målet i Sundt DSB ved at komme ud af **tabsgivende kontrakter i Sverige**. Der er derfor fortsat potentiale for omkostningsreduktion på omkring 1 mia. kr. i de danske aktiviteter i DSB.

Transportministeriet opnår gennem en mere intensiv styring af DSB kun en **lille del af de mulige besparelser i DSB**. Et tidligere forsøg på at nedsætte kontraktbetalingen til DSB med 300 mio.kr. om året er ikke kommet i mål, da det hvert år er blevet besluttet ikke at gennemføre besparelsen. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, hvor effektiv den mere intensive styring af DSB reelt er.

Udlicitering af togtrafikken i Sverige, Tyskland og Holland, hvor organiseringen af jernbanesektoren på mange punkter ligner den danske, **har leveret besparelser i størrelsesordenen 20 pct.** Dette er omtrent det samme som det estimerede effektiviseringspotentiale i DSB.

Staten bør derfor sende større del af den danske togtrafik i udbud for at sikre effektiviseringsgevinster. Det er vigtig at sprede udlicitering ud over en årrække, så Danmark undgår de problemer, som Storbritannien har oplevet i forbindelse med der privatisering af togdriften.

4. Ressourcestrategi

Anbefalinger (kort):

Regeringen ønsker at fremme genanvendelse af ressourcer fra affaldsproduktionen og reducere affaldsforbrændingen. Vismændene konkluderer, at det ikke kan betale sig.

Regeringens ressourcestrategi i *Danmark uden affald* har som hovedformål at fremme **genanvendelsen af ressourcer fra affaldsproduktionen** og reducere affaldsforbrændingen. Den har desuden fokus på at indsamle og behandle nogle affaldstyper, som indeholder miljøfarlige stoffer, især elektronikaffald og byggeaffald.

Ressourcestrategien har særligt fokus på råstoffet fosfor i spildevandsslam og på de såkaldte kritiske råstoffer, som især findes i elektronikaffald. I begge tilfælde er målet at øge genanvendelse af ressourcer i en type affald, hvor genanvendelse ikke er rentabel i øjeblikket.

Det skal ske blandt andet gennem støtte til teknologiudvikling, hvilket, ifølge Vismændene, **ikke** er en hensigtsmæssig brug af offentlige midler. Hvis råstofpriserne fortsætter med at stige, vil branchen selv udvikle teknologierne. Affaldet kan indtil da deponeres med henblik på fremtidig udnyttelse af ressourcerne.

Ressourcestrategien indeholder mål om 50 pct. genanvendelse af pap, papir, glas, metal, plast, træ og organisk affald fra husholdningsaffald. Målet skal nås ved at få husholdningerne til at sortere mere. Husholdningsaffald bliver i dag brændt, og man genanvendelsen bør kun øges, hvis det fører til lavere samfundsøkonomiske omkostninger.

Regeringen konkluderer på baggrund af en gennemført analyse, at de samfundsøkonomiske **omkostninger ved genanvendelse af husholdningsaffaldet ikke er højere end ved fortsat forbrænding.**

Vismændenes anbefalinger

Regeringens analyse indeholder en række problematiske antagelser, som alle trækker i retning af, at omkostningerne ved øge genanvendelse undervurderes. Vismændenes primære ankepunkter er:

- Manglende symmetri mellem affaldsindsamlingen i basissceneriet og de alternative scenarier
- Manglende tidsforbrug for husholdningerne ved sortering af affaldet

- Internationale miljøgevinster medtages, uden at der korrigeres for internationale miljøomkostninger.

Når de tre ankepunkter inddrages i den samfundsøkonomiske vurdering, bliver scenarierne med øget genanvendelse 600-1.000 kr. dyrere pr. ton affald end basisscenariet. **Dermed kan øget genanvendelse af husholdningsaffald ikke anbefales, konkluderer Vismændene.**

5. Invasive arter

Anbefalinger (kort):

Den samlede indsats i Danmark mod invasive arter er ikke koordineret og kan være meget forskellig mellem de enkelte aktører.

Indsatsen over for de væsentligste invasive arter bør derfor prioriteres og administreres fra nationalt niveau. Desuden bør den følges op af lovgivningsmæssige initiativer, der mere specifikt fastlægger opgaver og ansvarsfordeling hos de enkelte aktører.

Skadesomkostninger ved invasive arter omfatter både effekt på den hjemmehørende natur (biodiversitet), helbredseffekter (allergi og udslæt), erhvervsøkonomiske effekter (produktionstab) samt skader på bygninger, infrastruktur mv. Indsatsomkostninger er knyttet til tiltag, der begrænser arternes udbredelse eller forhindrer dem i at blive introduceret, hvilket reducerer skadesomkostningerne.

Et overslag over omkostningerne for Danmark baseret på en vurdering af skades- og indsatsomkostninger ved invasive arter peger på årlige udgifter på knap 1 mia. kr.

Danmark har påtaget sig forpligtelser til at bekæmpe invasive arter, **men den nuværende forvaltning er ikke lovgivningsmæssigt understøttet**. Derudover bliver der ikke anvendt en systematisk tilgang til vurdering af behovet for foranstaltninger mod de forskellige invasive arter.

Den danske handlingsplan for invasive arter indeholder anbefalelsesværdige principper, men indsatsen lever endnu ikke op til intentionerne, ifølge Vismændene.

Bekæmpelsen af invasive arter ligger i Danmark hos mange forskellige aktører, der omfatter bl.a. haveejere, ejere af skov- og landbrugsejendomme, kommuner og staten.

Med undtagelse af enkelte invasive arter, eksempelvis mårhunden, **er den samlede indsats i Danmark ikke koordineret og kan være meget forskelligartet de enkelte aktører imellem.** Dette fører til en ineffektiv indsats, fordi de invasive arter er grænseoverskridende, og en manglende indsats i én kommune medfører, at indsatsen i nabokommunen bliver mindre effektiv.

Anbefalinger fra Vismændene

Indsatsen over for de væsentligste invasive arter bør derfor prioriteres og administreres fra nationalt niveau. Den bør følges op af lovgivningsmæssige initiativer, der mere specifikt fastlægger opgaver og ansvarsfordeling hos de enkelte aktører.

Det er forbundet med store omkostninger for mange arter, hvis indsatsen bliver udsat til arten er fuldt etableret i et område. Derudover vil graden af usikkerhed have betydning for, hvilken indsats, der bør udføres. Arter med høj spredningshastighed og store usikkerheder tilknyttet vil for eksempel kunne begrunde en hurtig og umiddelbar indsats. Det er relevant at **anvende et forsigtighedsprincip i forbindelse med regulering af invasive arter, og det kan yderligere begrundes med, at visse invasive arter medfører irreversible miljøeffekter.**

6. Værdi af rekreative områder

Anbefalinger kort:

Bynærhed af skovrejsningsprojekter er meget vigtigt for den rekreative brugsværdi af skovområder. Det anbefales derfor, at kriterierne for tilskud til privat skovrejsning reformeres, så disse i højere grad generer rekreative gevinster ved øget vægt på bynærhed og befolkningstæthed ved udformningen af tilskud.

Nærhed til potentielle brugere er helt afgørende for den rekreative brugsværdi af områderne. **Værdien af parker er generelt meget høj, og den rekreative værdi af naturområder uden for byerne er især høj i områder med stor befolkningstæthed.**

Danmark har en målsætning om at fordoble andelen af skov over en skovgeneration (80-100 år), så skovområder på sigt kommer til at udgøre op mod ¼ af det samlede areal. For at realisere dette mål rejser staten selv nye statskove og giver derudover støtte til privat skovrejsning.

Vismændene vurderer, at de igangværende og planlagte statslige skovrejsningsprojekter vil få en gennemsnitlig årlig rekreativ værdi på omkring 37.000 kr. pr. ha. Dette er højere end den gennemsnitlige rekreative værdi af de eksisterende naturområder, hvilket bl.a. afspejler, at **bynærhed er et af kriterierne for placeringen af statslige skovrejsningsprojekter.**

Det tyder umiddelbart på, at de statslige skovrejsningsprojekter har en hensigtsmæssig geografisk placering, **men analyserne viser også, at der er stor forskel i den rekreative værdi af forskellige projekter.** De mest hensigtsmæssigt placerede statslige skovrejsningsområder generer rekreative værdier, som er op mod 15 gange højere end de mindst hensigtsmæssigt placerede.

Med store geografiske variationer i den rekreative værdi af natureområder og skove er det oplagt, at **en generel målsætning om fordobling af skovarealet ikke er hensigtsmæssig.**

Anbefalinger fra Vismændene

Den store geografiske variation i værdisatte gevinster ved statslig skovrejsning peger i retning af, at der kan være en **betydelig samfundsøkonomisk gevinst ved at anvende mere systematiske prioriteringsværktøjer**, når statslige skovrejsningsprojekter bliver udvalgt. Vismændene foreslår, at udvikling og systematisk anvendelse af samfundsøkonomisk projektvurdering af nye skovrejsnings- og naturopretningsprojekter bliver et indsatsområde i den fremtidige friluftspolitik. Der kan hentes inspiration fra eksempelvis transportområdet, hvor samfundsøkonomiske analyser bliver anvendt til at rangordne potentielle projekter.

Det anbefales derfor, at **kriterierne** for at give tilskud til privat skovrejsning reformeres, **så de i højere grad generer rekreative gevinster ved øget vægt på bynærhed og befolkningstæthed** ved udformningen af tilskud.

Tilskud til **privat skovrejsning** bør naturligvis også tage hensyn til andre ikke-markedsomsatte goder, men analyser peger på, at en mere hensigtsmæssig geografisk lokalitet kan være af stor betydning for den samlede gevinst ved privat skovrejsning.

Med venlig hilsen

Anne Nylev/ Niels Hoffmeyer