

FOLKETINGET



**Fortrolig**

(indtil torsdag den 26.  
februar 2015, kl. 12)

## Miljøudvalget

### Folketingets Økonomiske Konsulent

**Til:** Udvalgets medlemmer

**Dato:** 23. februar 2015

#### **Notat om Miljøøkonomisk Råds rapport (feb. 2015)**

(til mødet mellem Miljøudvalget og miljøvismændene, torsdag 26. februar 2015).

#### **Sammenfatning**

*I miljøvismandsrapporten behandles primært kvælstofudledningen og pesticidforbruget. Det er Vismændenes vurdering at kvælstofudledningen er for stor, og derfor foreslås nu et generel afgift på kvælstof samt at der indføres omsættelige kvælstofkvoter for landbruget. Kvoterne tildeles alt efter hvor god jorden er til at tilbageholde kvælstof. Den nuværende kvælstofregulering gennem normsystemet afskaffes. Det er en politisk vurdering om kvoterne skal uddeles gratis.*

*Pesticidforbruget skal også begrænses yderligere. Der skal udpeges særlig pesticidfølsomme grund- og drikkevandsområder, og her skal etableres nye natur- og skovområder, hvor der ikke anvendes pesticider. Det er langt den billigste løsning og mest effektive måde at nedbringe pesticidforbruget på.*

*Afgifter på vandforbrug bør differentieres efter indvindingsområde, og landbruget og andre erhverv bør også betale disse afgifter.*

## 1. Indledning

Rapporten (313 sider) indeholder tre afsnit, der omhandler

- Vandrammedirektivet og kvælstofregulering
- Grundvand, drikkevand og pesticider
- Den økonomiske vækst og miljøet

Nedenfor gennemgås indholdet af de tre afsnit ganske kort.

## 2. Vandrammedirektivet og kvælstofregulering

Der foreslås en model for **fremtidig regulering** af udledningen af kvælstof med følgende elementer:

- De nuværende kvælstofnormer på bedriftsniveau afskaffes"
- Der indføres en afgift på kvælstof (til erstatning af kvælstofnormen)
- Der indføres omsættelige kvoter for beregnet udledning af kvælstof afhængig af retention og afgrødevalg mv.

Hvis man politisk ønsker at lade denne omlægning være udgiftsneutral for landbruget, kan kvoterne uddeles gratis og provenuet fra afgiften tilbageføres til erhvervet.

### *Begrundelse for forslaget*

EU's vandrammedirektiv satte i 2000 et fælles mål om god økologisk tilstand i søer, vandløb og kystvande i alle medlemslande i 2015 med mulighed for at udskyde opfyldelsen af målet til 2021 eller 2017. I Danmark såvel som i andre lande er der stadig en væsentlig andel af vandområderne, som ikke opfylder målsætningen om god økologisk tilstand.

Trods en vis fremgang i vandområdernes tilstand er målet om god økologisk tilstand i dag kun opnået i 28 pct. af vandløbene og 22 pct. af søerne. Fremadrettet forventes, at kun omkring 40 pct. af kystvandene og vandløbene samt ca. 25 pct. af søerne opnår målet i 2021 med de indsatser, som indgår i de nuværende vandplaner og tidligere vedtagne indsatser. **Der er altså stadig behov for en større indsats for at nå målet om god økologisk tilstand i alle vandområder.**

Vandmiljøet i kystvande er karakteriseret ved **hysterese**, som betyder, at det kan være sværere at genoprette god økologisk tilstand, jo længere tid kystvan-

dene ikke er i god tilstand. Det kan dermed kræve en større og dyrere indsats for at opnå en god tilstand, hvis man udskyder indsatsen.

Dansk landbrug bliver tilsyneladende hårdere ramt af vandrammedirektivets fælles målsætning om god økologisk tilstand i kystvandene end andre landes landbrug. Dette skyldes dels, at Danmark er et af de mest intensivt dyrkede lande og dels, at kvælstoffets vej fra mark til kyst ikke er så lang, som i andre lande. **Det bevirker, at der samlet set anvendes meget kvælstof, og at en stor del af den anvendte mængde kvælstof udledes til kystvandene sammenlignet med andre lande omkring os.**

Kvælstofudledningen til kystvandene er en **markedsfejl**, fordi landmændene ikke kan forvente, at medregne miljøeffekten af kvælstofudledningen i deres afgrødevalg og gødningspraksis. Landmændene vil derfor typisk ikke vælge afgrøder og gøde ud fra, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt.

Der er geografiske forskelle i, hvor meget af kvælstofoverskuddet på marken, der ender op i kystvandene afhængig af **retentionen**, dvs. jordens evne til at tilbageholde kvælstof. En reduktion i kvælstoftilførslen på marker med lav retention har større effekt på mængden af kvælstof i kystvandene end en tilsvarende reduktion på marker med høj retention. En **målrettet** regulering, der netop sørger for at reducere kvælstofanvendelsen der, hvor det giver den største miljøgevinst, vil kunne opfylde målet om god økologisk tilstand billigere end ved en generel regulering.

Der er i samarbejde med Institut for Miljøvidenskab/National Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet udført en analyse af omkostningerne ved at reducere kvælstofudledningen til Limfjorden. Denne analyse og tidligere danske undersøgelser viser, at det er væsentligt billigere at mindske udledningen af kvælstof til fjorde og kystvande ved målrettet regulering end ved en generel regulering, som ikke tager højde for, at der er forskelle i miljøbelastningen ved brug af kvælstof på forskellige marker.

Alt i alt tyder undersøgelserne således på, at det er 20-30 pct. dyrere at nå målet ved generel regulering frem for målrettet regulering.

#### *Forslag til fremtidig regulering (afgifter og kvoter)*

De nuværende **kvælstofnormer** på bedriftsniveau er u hensigtsmæssige. De giver ikke et ensartet incitament til at mindske forbruget af kvælstof, fordi de ikke giver tilskyndelse til at skifte til afgrøder, som kræver mindre kvælstof. Kvælstofnormerne er også administrativt besværlige både for landmænd og myndig-

heder. De er heller ikke velegnede til at lave geografisk differentieret regulering. De nuværende kvælstofnormer bør derfor afskaffes.

I stedet bør der indføres en **generel national afgift** på kvælstof i gødning og foder, som giver et generelt incitament til at mindske forbruget af kvælstof.

For at nå det **resterende** behov for reduktion i udledningen til fjorde og kystvande **fastlægges kvoter** for, hvor meget kvælstof der må udledes fra hvert vandopland. Hver bedrift skal købe et (beregnet) antal udledningskvoter for at kunne dyrke en given afgrøde på en given mark.

Det krævede antal udledningskvoter beregnes ud fra viden om retention og viden om kvælstofoverskud og –udvaskning ved forskellige afgrøder, jordtyper mv. Således vil omkostningen ved at dyrke en bestemt afgrøde på en bestemt mark afhænge af, hvor meget kvælstof der må forventes at blive udledt til fjorden eller kystvandet.

Kvoterne skal være **omsættelige** (inden for hvert vandopland), således at prisen på kvoterne afspejler reduktionsomkostningerne ved at mindske udledningen af kvælstof ved afgrødevalg, udtagninger og andre observerbare arealtiltag.

Sådanne omsættelige udledningskvoter vil gøre det væsentligt dyrere at dyrke afgrøder med et stort kvælstofoverskud på marker, hvor meget af kvælstoffet havner i kystvandet. Dette giver et incitament til en geografisk omfordeling af afgrøderne, således at dyrkning af afgrøder med stort kvælstofoverskud foregår på marker med høj retention. På marker med lav retention vil det give et incitament til at dyrke afgrøder med et lille kvælstofoverskud eller til helt at unldade at dyrke jorden.

Forudsætningen for et sådant system er, at **myndighederne tilvejebringer og offentliggør information om retentionen på alle marker og den beregnede kvælstofudvaskning fra rodzonen ved forskellige afgrøder og jordtyper**. Forbruget af kvælstof ved forskellige afgrøder må forventes at svare til det driftsøkonomiske optimale givet niveauet for den generelle afgift på kvælstof. Hver bedrift kan herefter selv vurdere, hvilken afgrøde der skal dyrkes givet prisen på udledningskvoten. Dette sikrer fleksibilitet på bedriftsniveau.

Det er oplagt, at et system med omsættelige udledningskvoter (eller dyrknings-tilladelser) ikke administrativt er helt enkelt, da det kræver indberetning af hvilke afgrøder, som dyrkes på forskellige marker.

De administrative udfordringer er dog formentlig **mindre** end ved de nuværende kvælstofnormer på bedriftsniveau, som samtidig foreslås afskaffet. De nuvæ-

rende kvælstofnormer kræver, at der holdes "regnskab" med både gødning og afgrøder, mens der i den her foreslåede regulering kun skal holdes regnskab med afgrøderne. Kontrol af afgrøde kan langt hen ad vejen foregå ved, at bedrifterne laver selvrapportering, som bliver suppleret med kontrol af nogle bedrifter på samme måde som det kendes i dag i forbindelse med kontrol af krav til udbetaling af arealstøtte fra EU.

Den givne mængde af omsættelige udledningskvoter kan enten **bortaktioneres** af staten eller blive **gratis** uddelt til forskellige bedrifter. Gratis uddeling kan f.eks. ske proportionalt med areal, men kan også ske sådan, at de mest miljøbelastede arealer tildeles flere kvoter. Gratis uddeling (eller delvis gratis uddeling) til alle bedrifter kan hermed være en måde, hvorpå de mest miljøbelastende bedrifter kan blive (delvist) kompenseret for omkostningerne ved regulering, uden at det gør reguleringen mindre målrettet.

En bedrift, hvor det ikke fortsat er rentabelt at dyrke jorden, fordi dens miljøbelastning er høj, kan således sælge sine kvoter til en anden bedrift. Uddelingen af kvoter kan udformes på forskellige måder, således at det i højere eller mindre grad er de mest miljøbelastende landbrug, som tilgodeses ved den gratis uddeling.

### 3. Grundvand, drikkevand og pesticider

Overordnet set er der to forskellige potentielle miljøproblemer knyttet til grundvand. Det ene problem er forurening af grundvandet med f.eks. pesticider og nitrat. Det andet er for høj indvinding af grundvand, som gør sig gældende i dele af Danmark.

I den forebyggende indsats er der lagt stor vægt på at begrænse risikoen ved anvendelse af pesticider. Siden den første pesticidhandlingsplan fra 1986 har der i Danmark været opsat målsætninger om at begrænse brugen af pesticider.

**Det må imidlertid konstateres, at målsætningerne for landbrugets brug af pesticider ikke er blevet realiseret.**

Der er følgende hovedkonklusioner og anbefalinger:

- I de sidste 30 år har en række handlingsplaner opstillet mål om at reducere brugen af pesticider i landbruget, men disse mål er **ikke** nået.

- Pesticideafgiften er for nyligt omlagt, så der kommer højere afgifter på de mest belastende pesticider. Denne omlægning er et skridt i den rigtige retning.
- Der er en stor gevinst ved at beskytte grund- og drikkevand ved at skabe ny natur (skov eller åbne naturområder), bl.a. fordi ny natur giver mindre forurening (CO<sub>2</sub> og kvælstof) og åbner op for nye rekreative muligheder.
- Udpeging af særligt pesticidfølsomme grund- og drikkevandsområder er en forudsætning for at kunne realisere gevinsten ved arealtiltag. Udpegningsprocessen bør derfor styrkes.
- Gevinsten ved ny natur er især høj tæt ved de største byer. Det er derfor vigtigt at starte en indsats her, hvor der også indvindes meget vand.
- De nuværende afgifter på vandforbrug bør omlægges, så de gøres geografisk differentierede efter indvindingsområde og fremover også betales af landbruget og andre erhverv.

I rapporten er præsenteret en ny analyse af de samfundsøkonomiske omkostninger ved forskellige arealtiltag, som beskytter grund- og drikkevand i forskellige pesticidfølsomme områder rund omkring i Danmark. Konkret er der set på følgende arealtiltag:

- Skovrejsning
- Åbne naturområder
- Økologisk landbrug
- Pesticidfri landbrugsdrift.

I analysen opgøres de samfundsøkonomiske omkostninger, hvis disse arealtiltag udføres i områder med konventionel landbrugsproduktion. I opgørelsen af omkostninger indgår bl.a. indtjeningstab i landbruget, men der indgår også en række gevinster i form af mindre forurening (mindre drivhusgasudledning og bedre vandmiljø) og øgede rekreative gevinster ved skovrejsning og etablering af nye åbne naturområder. Selve gevinsten ved at afbøde risikoen for pesticidforekomster i grund- og drikkevand er svær at opgøre, hvorfor denne ikke er indregnet i analysen.

Analysen viser, at **skovrejsning og etablering af åbne naturområder** generelt er de samfundsøkonomisk bedste arealtiltag. Der er så store positive sidegevinster i form af øgede rekreative muligheder samt mindsket udledning af drivhusgas og kvælstof til vandmiljøet, at dette overskygger omkostningerne i form

af tabt indtjening ved landbrugsdrift. Ud over at beskytte grund- og drikkevand på følsomme arealer, vil disse tiltag således give en gevinst i sig selv. En række følsomhedsanalyser tyder på, at dette er et robust resultat selv i forhold til markante ændringer i beregningsforudsætningerne.

Der er geografisk variation i gevinsten ved at rejse skov eller etablere åbne naturområder. **Således er gevinsten størst tæt på de største byer.** Der kan argumenteres for, at det også er her, hvor der er størst behov for at beskytte grund- og drikkevand, fordi der bruges meget vand her. Det anbefales derfor, at det i første omgang er i hovedstadsområdet og tæt på andre større byer, at der sættes gang i skovrejsning og etablering af åbne naturområder på pesticidfølsomme områder.

Det er i høj grad kommunerne, der står for indsatsen med at udpege pesticidfølsomme områder og skal tage beslutning om indsatser i disse områder. Der mangler endnu konkret viden om, hvilke typer af arealtiltag kommunerne vil vælge, men der synes at være fokus på pesticidfri dyrkning, hvor de direkte udgifter (ikke medregnet miljøgevinsterne) er lavest. Der er med andre ord risiko for, at kommunerne er ved at træffe beslutninger, som er uhensigtsmæssige ud fra en bredere samfundsøkonomisk betragtning.

Der bør derfor tilskyndes til, at kommunerne i større udstrækning anlægger ny natur ved arealtiltag. Det kan endvidere overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at beslutninger vedrørende drikkevandsbeskyttelse ligger hos kommunerne.

#### *Regulering af vandforbruget*

Indvinding af grundvand giver anledning til eksterne negative miljøgevinster, da indvinding kan være til skade for den våde natur, hvilket påvirker dyre- og planteliv. Stor indvinding øger også risikoen for (naturlig) forurening af grundvandsressourcen. Der er **geografisk variation** i de eksterne miljøomkostninger ved indvinding. Indvindingen af vand er større end det bæredygtige niveau især i hovedstadsområdet og på dele af Sjælland, mens indvindingen er relativt lav i forhold til det bæredygtige niveau i store dele af Jylland.

Afgifterne på vand bør indrettes, så de søger at korrigere for disse negative eksterne effekter. De nuværende afgifter på vand lever **ikke** op til dette, da der er samme afgift i hele landet, og **da landbrug og øvrige erhverv ikke betaler afgiften.**

Afgiften bør differentieres afhængigt af hvor indvindingen foregår og betales af både husholdninger og erhverv, inklusive vandforbrug til markerne.

På det spinkle grundlag, der er til rådighed i dag, vurderes det dog, at afgiften bør hæves væsentligt, hvor der sker væsentlig overindvinding i forhold til det bæredygtigt niveau, mens afgiften kan sænkes eller ligefrem fjernes i andre dele af Danmark.

#### 4. Den økonomiske vækst og miljøet

Økonomisk aktivitet trækker på naturens ressourcer og giver anledning til forurening. Det er nødvendigt at tage hensyn til disse forhold, og et af tidens vigtige økonomiske spørgsmål er derfor, om naturen sætter grænser for den økonomiske vækst i den forstand, at enten forurening eller udtømning af naturressourcer vil forårsage, at den fortsatte fremgang i realt BNP fremover vil blive mindre eller helt må ophøre. Dette spørgsmål er omdrejningspunktet i analysen.

Indtil nu har problemerne med knaphed på naturressourcer ikke været af akut betydning. Blandt andet har nye fund af mange naturressourcer betydet, at den tilbageværende reserve ikke er faldet til trods for, at der løbende bliver forbrugt af ressourcen. Eksempelvis vurderede man i 1980, at de globale oliereserver ville række til 30 års fortsat forbrug. I 2013 var det tilsvarende estimat steget til over 50 år.

**Klimaproblemet** er måske det vigtigste miljøproblem, verden umiddelbart står overfor.

Beregningerne baseret på den økonomiske klimamodel (DICE) indikerer, at der samlet set er forbundet med velfærdsforbedringer at reducere de globale CO<sub>2</sub>-udledninger. Med udgangspunkt i standardforudsætningerne i modellen er **togradersmålsætningen dog for ambitiøs**. Modellen inddrager imidlertid kun i begrænset omfang risikoen for ekstreme katastrofescenarier, og modellens afvejning mellem nuværende og fremtidige generationers velfærd kan også diskuteres.

Samlet peger disse forhold i retning af, at det centrale forløb i DICE ligger til den optimistiske side med hensyn til behovet for at forebygge fremtidige klimaskader.

Tager man hensyn hertil, kan togradersmålsætningen opfattes som et passende kompromis mellem hensynet til fortsat materiel velstandsfremgang og miljøet.

Med venlig hilsen

Agnete Nielsen / Niels Hoffmeyer (3602)