



27.2.2018

Bemærkninger til diskussionsoplæg til møde i Det Miljøøkonomiske Råd d. 27/2-2018

Regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser

Vi finder generelt, at formandskabets oplæg giver gode anbefalinger til en langt mere omfattende indsats på den korte bane og før 2030. Det påvises, at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved en omfattende indsats – endda uden at de indregner *alle* de positive sideeffekter – f.eks. medregnes natur og dyrevelfærd ikke.

Vi glæder os over, at formandskabet sætter fokus på **synergier mellem vandmiljø-, klima- og ammoniakindsatserne** i landbruget. Når vi reducerer tabet af kvælstof, reducerer vi også klimagasudledningen. Tabet af kvælstof sker primært omkring husdyrproduktion og gødningshåndtering, så når vi reducerer tabet her, får vi en effekt for begge faktorer.

Vandrammedirektivet dikterer, at målet om en god økologisk tilstand i vandområderne skal være opfyldt i 2027. En opfyldelse af målene for kvælstof ift. vandrammedirektivet i 2027 vil betyde en reduktion i klimagasudledningen på op imod 2 mio. ton CO₂ årligt – svarende til en reduktion på ca. 20 pct. af landbrugets samlede udledning. Det viser tydeligt, at regeringens ønske, om at landbruget skal friholdes for en klimainsats helt frem til 2030, er meningsløst. Målsætningerne i Vandrammedirektivet *skal* nås inden 2027, og dermed vil der være en klimaeffekt. Derfor skal vi blot finde de mest effektive virkemidler i synergi mellem begge målsætninger.

Klimainsatsen er fastlagt ift. Parisaftalens målsætninger om at begrænse temperaturstigningen i 2050. Som også Klimarådet har påpeget, er det derfor uhensigtsmæssigt kun at betragte en reduktionssti frem til 2030. Derfor glæder vi os over, at formandskabet anbefaler en klimainsats før 2030, til trods for at deres analyse kun fokuserer på 2030.

Vi glæder os også over, at opfyldelsen af **målsætningerne om luftforurening** (i NEC-direktivet), herunder landbrugets **ammoniakudledning** tages op i oplægget. Det påvises, at de sundhedsmæssige effekter af reduceret ammoniakudledning medfører, at der bliver et positivt samfundsøkonomisk bidrag fra brug af gylleforsuring, som både reducerer metan og lattergas – og dermed klimapåvirkningen – og ammoniak.

Vi støtter også anbefalingen om at **tage landbrugsjord ud af drift**, for at opfylde målene i Vandrammedirektivet. De beregner udtagningen til 17 pct. af landbrugsarealet. Samtidig pointerer de, at udtagning af jord samtidig har en stor klimaeffekt. Dette falder dog under LULUCF-reglerne og tæller derfor (af regnetekniske grunde) ikke ift. DK's opfyldelse af non-ETS-reduktionskravet. Men det er vigtigt at gennemføre alligevel, da det vil gavne både klima og vandmiljø.

Derimod er det en meget væsentlig begrænsning i oplægget, at synergibetragtningen er indskrænket til kun at omfatte de faktorer, som man har kunnet opgøre økonomisk. Det er vanskeligt at regne på **natur og dyrevelfærd** – derfor vælger formandskabet helt at se bort fra disse effekter i beregningerne. Af samme grund ser man også væk fra effekter af udledning



af **fosfor og pesticider**. Men vi *skal* se på synergier ift. regulering af landbruget – også ift. natur, biodiversitet og dyrevelfærd. Den samtænkning, der sker i oplægget, har ført til markante nye indsigter og anbefalinger – men ligeså markante og vigtige anbefalinger kommer ikke med, fordi man undlader at se på natur og dyrevelfærd.

Havde man medtaget dette, burde der være endnu mere fokus på udtagning af landbrugsjord. Og man burde medtage et væsentligt virkemiddel, som der er stor opbakning til, også inden for erhvervet, nemlig **jordfordeling**. Dette er centralt, både af hensyn til erhvervets indtjening og af hensyn til natur, klima og miljø-målsætninger.

Der fokuseres ensidigt på **afgiftsinstrumentet**, mens en række andre effektive virkemidler får for lidt opmærksomhed. Det gælder f.eks. de **tilskud til miljøteknologi** under landdistriktsprogrammet, som har været effektive i sammenhæng med BAT-reguleringen ved ændringer i husdyrproduktion og staldbyggerier. Enkelte teknologier indregnes dog i anbefalingerne, men der mangler påpegning af, at disse tilskud generelt udfases som en konsekvens af regeringens ensidige fokus på målrettet regulering.

Man ser bort fra sammenhæng til **strukturudvikling og landdistriktsudvikling**. Men mange af de potentielle virkemidler vil ofte være vanskelige at implementere på de mindre bedrifter. Det gælder f.eks. teknologiske løsninger i stalde og etablering af biogasanlæg. Hvis man afgiftsbelægger produktionen for alle, mens muligheden for at agere vil være forbeholdt de større bedrifter, vil det betyde et aktivt skub i retning af stordrift og nedlæggelse af mindre bedrifter. Det er nødvendigt, at man aktivt søger at finde løsninger, som også tilgodeser bevarelse af bosætning og arbejdspladser, også på de mindre bedrifter – uden at det må betyde uacceptable påvirkninger af natur, klima og miljø. Det kan f.eks. være aktiv støtte til decentrale eller mobile teknologier, som også kan komme mindre bedrifter til gode.

Oplægget ser helt bort fra driftsøkonomien i landbrugserhvervet. Men en målrettet regulering vil i mange tilfælde indebære behov for **kompensation** til de landmænd, som må bidrage mest – f.eks. med udtagning af store dele af ejendommenes jordtilliggende. Her fremlagde Natur- og Landbrugskommissionen i 2013 gode forslag om en kompensation, som kan finansieres via en neddrogning af den direkte landbrugsstøtte fra EU. Den målrettede regulering giver potentielt mulighed for så kraftig en reduktion i kvælstoftabet, at det kan skabe plads til øget gødsning af de mere robuste arealer. Altså en solidarisk løsning, hvor de landmænd som høster en gevinst ved øget gødsning på robuste jorder, bidrager til kompensationen af de kollegaer, som må holde for i den målrettede regulering. Denne mekanisme blev ganske vist vanskeliggjort af landbrugspakken, hvor gevinsten i form af øget kvælstof blev udbetalt længe før de miljømæssige krav blev stillet.

Vi mangler en samtænkning af mulighederne for at bruge afgiftsinstrumentet og ovennævnte redskaber. Formandskabet anbefaler også muligheden for **éngangskompensationer**. Disse bør i spil snarest muligt, idet det kan fremme jordfordeling. Der skal samtidig gives mulighed for at støtte systemisk mere bæredygtige produktionsformer, så som **økologisk jordbrug, reduceret jordbehandling samt lavinputlandbrug** med tættere samspil med bybefolkningens behov, f.eks. direkte handel, landbrugsturisme m.v.



Personbiler

Dette kapitel bygger på skæve forudsætninger, idet det fokuserer ensidigt på personbiler, mens man ser bort fra tunge køretøjer. Samtidig baserer hele analysen sig på hvad der er samfundsøkonomisk billigst i 2030, uden at inddrage de samfundsøkonomiske konsekvenser bagefter, i særdeleshed i forhold til 2050-målsætningen. Netop biler har en lang levetid – i gennemsnit ca. 18 år. Hvis man først efter 2030 satser på at udskifte fossilbilerne, vil det blive langt dyrere – og måske umuligt at nå det til 2050.

Analysen tager udgangspunkt, i at DK bruger begge fleksibiliteter ift. non-ETS målet i 2030 – både LULUCF¹ og køb i kvotesektoren. Dermed bliver DK's manko ved business-as-usual kun 2,5 mio. t. Der er dog også en beregning, hvor man går ud fra 4 mio. t, idet køb i kvotesektoren undlades – men LULUCF-fleksibiliteten inkluderes stadig.

Man har lavet en politisk skævdeling, hvor personbiler beskattes relativt hårdt og tunge køretøjer meget mildt – som et indirekte subsidie til erhvervskørsel. Det er beregnet, at tunge køretøjer højst betaler en tredjedel af deres samfundsmæssige omkostninger. Men dette er et dårligt argument for, at bilerne ikke skal medvirke til reduktion af klimabelastningen. En højere marginalpris for erhvervskørsel (pr. km eller brændstofforbrug) vil ikke alene bidrage til CO₂-besparelse gennem bedre logistik og mere fyldte biler, men også bidrage til at reducere de øvrige eksternaliteter (ulykker, luftforurening, støj og slid på vejene). Regulering på dette område vil derfor formodentlig samfundsøkonomisk være næsten gratis eller sågar positivt.

Analysen forbigår at ca. 1/3 af personbilerne sælges som firmabiler – mange overgår så senere i privateje. Bilerne skal ganske vist svare afgifter, men ejerne får pga. en fordelagtig beskatning af den private anvendelse en fordel på ca. 2 mia. kr. årligt, bl.a. fordi de har fri kilometer i ordningen². Desuden kan virksomhederne som ejere af firmabilerne fratrage anskaffelsen inkl. afgifter i deres regnskab. Hermed skævvrides firmabilejernes incitament.

Selvom personbiler stadig – efter ovennævnte korrektioner - skulle være beskattet mere end de eksterne effekter kan opgøres til, behøver det ikke være et problem. Alternativet til at beskatte personbiler er at beskatte indkomst, og de negative effekter ved denne beskatning er mindst ligeså store.

Dernæst medregner analysen ikke alle sideeffekter, og nogle effekter er værdisat for lavt. F.eks. anvendes en lav skyggepris på CO₂ på 116 kr./tCO₂. Det tilføjes dog at havde man anvendt en "social cost of carbon" som DØRS tidligere har beregnet på 563 kr./tCO₂, ville det ikke ændre på resultatet. Men i Sverige anvendes i de officielle transportstudier en social cost of carbon på 1140 SEK/tCO₂ (855 DKK), og danske klimaforskere har tidligere fremsat lignende skøn - så beregningen fra formandskabet er meget lavt sat.

¹ Land Use, Land Use Change, and Forestry (LULUCF). EU giver medlemslande mulighed for at fratrage et positivt LULUCF-regnskab siden 2005 i reduktionsmålet for ikke-kvotesektoren i 2030 – med et loft på 14,5 mio. t CO₂e. Danmark har så stort et plus på sit LULUCF-regnskab, at vi kan fratrage den fulde kvote uden at foretage nogen forbedringer overhovedet fra nu og frem til 2030.

² Kilde: OECD analyse <https://econpapers.repec.org/paper/oecctpaaa/20-en.htm>



Desuden inddrages kun støj, ulykker, luftforurening og trængsel som sideeffekter – ikke de sundhedsmkostninger, som knytter sig til mangel på motion, og som kunne spares, hvis flere cyklede og gik (i kombination med kollektiv transport) i stedet for at køre i bil.

På de ovennævnte forudsætninger konkluderer formandskabet, at det ikke kan betale sig at stille klimakrav til personbiler, idet disse allerede er overbeskattet ift. deres klima- og miljøeffekter. Vi finder derimod, at man burde:

- se på vejtransporten som helhed
- inddrage 2050-målet
- inddrage et scenarie, hvor der kun laves reelle reduktioner i 2030, uden brug af fleksibilitetsmekanismer
- anvende en højere værdisætning af CO₂-reduktion
- inddrage flere positive sideeffekter ved reduktion i fossilbaseret vejtransport.

Endelig konkluderer formandskabet, at det er for dyrt at hæve afgifterne på motorbrændstoffer. Men hverken i dette eller i landbrugs-kapitlet omtales den meget lempelige afgiftssats for landbrugets diesel, som udgør årligt 500 mio. liter.

Klimapolitik frem mod 2030

Vi behandler dette kapitel kortfattet, idet vi henviser til kommentarer fra Verdensnaturfonden WWF, som vi er enige i. Vi er enige med den tilgang fra formandskabet – at Danmark burde have et samlet klimamål for 2030, men vi er ikke enig i, at det er skadeligt at have et mål for vedvarende energi og energibesparelser – regeringens VE-mål på 50% er blot for lavt til at matche den nødvendige udvikling frem mod 2050. Det er korrekt som det anføres, at EU's nylige indførelse af permanent udtagning af kvoter (MSR) ændrer effekten af at flytte udledninger fra ikke-kvotet til kvotesektoren – som det f.eks. sker hvis man går fra benzin- til elbiler, eller fra oliefyr til varmepumpe, idet dette øger efterspørgslen efter kvoter og mindsker kvoteoverskuddet. Men det ændrer ikke på, at vi har brug for hurtigt at komme i gang med den langsigtede grønne omstilling, og her er elektrificering i både transport- og varmesektoren afgørende elementer. Dette har større betydning, end om der herved også sker en mindre reduktion i udtagning af kvoter.

Vi er desuden uenige med formandskabet, som anbefaler, at hvis Danmark politisk ønsker at reducere udledningerne i kvotesektoren, skal man satse på at opkøbe og annullere kvoter. Det er langt bedre at foretage grøn omstilling i den virkelige verden. Dels er vi mere sikre på, at det faktisk flytter noget, dels vil satsning på kvotekøb blot udskyde egentlig omstilling, hvilket vil forøge og fordyre de nødvendige reduktioner efter 2030.

Christian Ege, sekretariatsleder i Det Økologiske Råd.

Repræsenterer Forbrugerrådet Tænk i Det Miljøøkonomiske Råd