

Debat og kommentarer

Landbrugets næringsstoffer og vandmiljøet: Økonomiske styringsinstrumenter

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

Det økonomiske problem med styringen af forureningen i en markedsøkonomi er, at de priser, forbrugere og producenter reagerer på, er misvisende. Ikke alle omkostninger er med, fordi de samfundsøkonomiske omkostninger er større end de privatøkonomiske. Der er nemlig en række belastninger af miljøet, der ikke optræder i de privatøkonomiske regnskaber. De samfundsøkonomiske omkostninger, der er ved, at der udledes stoffer i vandløb eller grundvand eller udsendes røg i luften, optræder ingen steder i de privatøkonomiske regnskaber. Markedsøkonomien får derved et problem – forbrugere køber normalt for meget af de produkter, der er fremstillet ved forurenende processer, fordi priserne er lavere end de samfundsøkonomisk burde være, og producenterne producerer for meget, fordi de registrerede omkostninger er under de korrekte samfundsøkonomiske omkostninger. I en markedsøkonomi må man altså gribe ind over for forurenende produkter (dette har været anerkendt økonomisk teori i hvert fald siden Pigou's skrifter fra 1920'erne).

Hvordan man skal gribe ind er diskutabelt, og afhænger også meget af den konkrete forurenings karakter. Men det ligger i hele problemstillingen, at oplysning og vejledning alene ikke er nogen farbar vej. Man kan ikke oplyse sig ud af, at virksomhederne kalkulerer med omkostninger, der er mindre end det sam-

fundsøkonomisk korrekte. Appeller til »etik«, »samfundssind« og »godt landmandsskab« er også af tvivlsom værdi – alle andre steder i en markedsøkonomi anses det for hensigtsmæssigt, at beslutningstagerne reagerer rationelt på de prisoplysninger, de stilles overfor. Appeller til den gode vilje resulterer normalt kun i, at »pæne« mennesker holder lidt igen med skadelige stoffer, medens mere hensynsløse hæver profitten.

Der må altså enten en konkret regelstyring eller økonomiske incitamenter i form af afgifter til for at begrænse forureningen hensigtsmæssigt. Med regelstyring ved hjælp af kvoter, normer og påbud kan man normalt nå en målsætning relativt præcist, og en sådan styring er derfor hensigtsmæssig ved forureningstyper, der er meget skadelige over en vis grænseværdi. Det er derimod ikke sandsynligt, at man med regler kan begrænse forureningen på den billigste måde; regelstyring er et stift instrument, hvor nogen, der i og for sig uden større omkostninger kunne begrænse deres forurening, ikke bliver tvunget til at gøre det, og andre, for hvem restriktionerne er meget belastende, bliver pålagt disse (en oversigt over miljøpolitiske instrumenter findes i Det økonomiske Råds formandskab, 1995).

Normalt vil økonomiske styringsinstrumenter – afgifter og omsættelige kvoter – være reguleringsmetoder, der tillader en mere smidig tilpasning. For et stof som kun er skadeligt for miljøet i større mængder, hvor det er overforbrugt snarere end forbrugt, man vil begrænse, er afgifter derfor et hensigtsmæssigt instrument.

Denne og den følgende kommentar er tilrettede udgaver af forfatterens indlæg ved Folketingets miljø- og planlægningsudvalgs høring på Christiansborg d. 29. oktober 1997.

Debat og kommentarer

Landbrugets næringsstoffer og vandmiljøet: Økonomiske styringsinstrumenter

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

Det økonomiske problem med styringen af forureningen i en markedsøkonomi er, at de priser, forbrugere og producenter reagerer på, er misvisende. Ikke alle omkostninger er med, fordi de samfundsøkonomiske omkostninger er større end de privatøkonomiske. Der er nemlig en række belastninger af miljøet, der ikke optræder i de privatøkonomiske regnskaber. De samfundsøkonomiske omkostninger, der er ved, at der udledes stoffer i vandløb eller grundvand eller udsendes røg i luften, optræder ingen steder i de privatøkonomiske regnskaber. Markedsøkonomien får derved et problem – forbrugere køber normalt for meget af de produkter, der er fremstillet ved forurenende processer, fordi priserne er lavere end de samfundsøkonomisk burde være, og producenterne producerer for meget, fordi de registrerede omkostninger er under de korrekte samfundsøkonomiske omkostninger. I en markedsøkonomi må man altså gribe ind over for forurenende produkter (dette har været anerkendt økonomisk teori i hvert fald siden Pigou's skrifter fra 1920'erne).

Hvordan man skal gribe ind er diskutabelt, og afhænger også meget af den konkrete forurenings karakter. Men det ligger i hele problemstillingen, at oplysning og vejledning alene ikke er nogen farbar vej. Man kan ikke oplyse sig ud af, at virksomhederne kalkulerer med omkostninger, der er mindre end det sam-

fundsøkonomisk korrekte. Appeller til »etik«, »samfundssind« og »godt landmandsskab« er også af tvivlsom værdi – alle andre steder i en markedsøkonomi anses det for hensigtsmæssigt, at beslutningstagerne reagerer rationelt på de prisoplysninger, de stilles overfor. Appeller til den gode vilje resulterer normalt kun i, at »pæne« mennesker holder lidt igen med skadelige stoffer, medens mere hensynsløse hæver profitten.

Der må altså enten en konkret regelstyring eller økonomiske incitamenter i form af afgifter til for at begrænse forureningen hensigtsmæssigt. Med regelstyring ved hjælp af kvoter, normer og påbud kan man normalt nå en målsætning relativt præcist, og en sådan styring er derfor hensigtsmæssig ved forureningstyper, der er meget skadelige over en vis grænseværdi. Det er derimod ikke sandsynligt, at man med regler kan begrænse forureningen på den billigste måde; regelstyring er et stift instrument, hvor nogen, der i og for sig uden større omkostninger kunne begrænse deres forurening, ikke bliver tvunget til at gøre det, og andre, for hvem restriktionerne er meget belastende, bliver pålagt disse (en oversigt over miljøpolitiske instrumenter findes i Det økonomiske Råds formandskab, 1995).

Normalt vil økonomiske styringsinstrumenter – afgifter og omsættelige kvoter – være reguleringsmetoder, der tillader en mere smidig tilpasning. For et stof som kun er skadeligt for miljøet i større mængder, hvor det er overforbrugt snarere end forbrugt, man vil begrænse, er afgifter derfor et hensigtsmæssigt instrument.

Denne og den følgende kommentar er tilrettede udgaver af forfatterens indlæg ved Folketingets miljø- og planlægningsudvalgs høring på Christiansborg d. 29. oktober 1997.

Omsættelige kvoter er et instrument, der har den økonomiske fleksibilitet fælles med afgiftsregulering, men hvor det samlede forbrug som ved andre kvoter er lagt fast. Specielt fra USA har man en række erfaringer med omsættelige kvoter.

Et specielt problem er tilbageføring til et erhverv af provenuet fra miljøafgifter. Dette vil ske automatisk ved gratis uddeling af omsættelige kvoter. Ved afgifter kræver det derimod en aktiv proces, hvor man f.eks. indkræver afgifter efter gødningsforbrug og uddeler provenuet efter jordareal. En sådan proces vil som nettoresultat bevirke en overførsel fra landmænd med et gødningsforbrug pr. ha. over det gennemsnitlige til dem med et forbrug under det gennemsnitlige (forudsat at systemerne ikke er så udviklede, at de sluger provenuet i administrationsomkostninger). Da miljøomkostninger er omkostninger, der bæres af det samlede samfund, er der ikke umiddelbart stærke argumenter for en tilbageføring. Men hvis der er tale om et erhverv i international konkurrence, der belastes med miljøafgifter, som kun pålægges i et enkelt land, kan tilbageføring dog være nødvendig for at hindre forvriddning i den internationale konkurrenceevne (om tilbageføring er en permanent støtte til konkurrenceevnen eller blot en gevinst for de nuværende ejere afhænger af om tilbageførslen kan kapitaliseres).

For styringen af landbrugets næringsalte gælder en række specielle forhold. Det man er interesseret i at begrænse, er nedsivningen fra markerne. F.eks. nitrat kan imidlertid tilføres jorden på flere forskellige måder, dels via handelsgødning, dels via naturgødning og dels kan en række planter f.eks. bælgplanter udvinde nitrat af luftens kvælstof. Dette må huskes, når man indretter reguleringssystemet. Det simpleste ville være en afgift på handelsgødning, men den ville ramme meget upræcist, idet husdyrgødningen og bælgplanterne ikke bliver ramt. En handelsgødningsafgift ville nok hæve værdien af husdyrgødningen og dermed bidrage til en bedre udnyttelse af denne, men risikoen for et skift i afgrødesammensæt-

ningen fra kvælstofforbrugende til kvælstofproducerende planter er til stede.

Et instrument, der isoleret virker på husdyrgødningen, er harmonikrav til antallet af dyreenheder pr. arealenheder. Men dette instrument påvirker ikke nødvendigvis handlingsgødningsforbruget tilstrækkeligt eller afgrødesammensætningen i rigtig retning.

Det mest præcist virkende instrument ville være en afgift på kvælstofudregnet ud fra et samlet kvælstofregnskab for bedriften, hvor man tog hensyn til den samlede kvælstoftilførsel, afgrødesammensætning og kvælstofindholdet i salgsprodukterne. Men et sådant regnskab kan let blive ganske bureaukratisk og ukontrollerbart.

Det er derfor vigtigt at analysere grundigt, hvilke reguleringsinstrumenter, der er bedst egnede. En hurtig beslutning vil let resultere i et system, der rammer skævt, eller er vanskeligt administrerbart. Da samtidig forsinkelserne i processerne fra brug til skadevirkninger er meget betydelige, har det hele karakter af at vende en supertanker, og i en sådan situation er det vigtigere, at man drejer på de rigtige knapper, og at man drejer nok, end om det sker lidt før eller lidt siden.

Dette argument forstærkes af, at reguleringen af næringsalte og den øvrige landbrugs politik hænger nøje sammen. Det er kendt, hvorledes miljøpolitiske krav til antal dyreenheder pr. arealenhed har resulteret i store svineproducenters opkøb af jord med en forstærket koncentration i ejendomsstrukturen og stærkt stigende jordpriser til følge. En ren kunstgødningsafgift vil tilsvarende belaste planteproducenterne, men være til gavn for husdyrproducenterne.

Der kan også være samspil mellem nedsivning af næringsalte og pesticidforbruget, f.eks. hæmmer grønne marker næringsaltnedsivningen, men gør mekanisk ukrudtsbekæmpelse vanskeligere. Der kan således meget vel være en modsætning mellem, hvad der er hensigtsmæssigt for reguleringen af næringsalte, og hvad der er hensigtsmæssigt for begrænsningen af pesticidforbruget.

Det er derfor vigtigt for en hensigtsmæssig løsning af problemerne, at næringssalte, pesticider og landbrugsstruktur ses som et samlet hele, og hovsaindgreb et af stederne kan meget vel have stærkt negative effekter på de andre områder.

Litteratur:

- Det Økonomiske Råds formandskab. 1995. *Dansk økonomi foråret 1995*. (specielt kap. IV: Økonomi og Natur). København.
- Pigou, A. 1920. *The Economics of Welfare*. London.

Afgiftsregulering af landbrugets kvælstoftab: Pant på kvælstof

Lars Gårn Hansen

AKF – Amtenes og Kommunernes Forskningsinstitut

Introduktion

Gennem de sidste 10 år har en reduktion af landbrugets kvælstoftab været en vigtig målsætning i miljøpolitikken. Dette mål er primært blevet forfulgt gennem regel- og normregulering, der løbende er blevet strammet. Nu overvejes det imidlertid (ligesom det er sket flere gange før) at indføre en eller anden form for afgiftsregulering. I den forbindelse kan det være nyttigt kort at diskutere og sammenligne nogle relevante alternative udformninger af et sådant afgiftssystem

Ved sammenligning af forskellige afgiftsreguleringsmodeller er i hvert tilfælde tre kriterier vigtige:

- omkostningseffektivitet
- fordelingsvirkninger
- administrative konsekvenser

I det følgende sammenligner jeg to afgiftsmodeller, der har været fremme i debatten:

- afgifter, der pålignes i forhold til kunstgødningsforbruget og
- afgifter, der pålignes i forhold til kvælstoftabet

og peger på sidstnævnte som den mest om-

kostningseffektive. Dernæst diskuterer jeg, hvilken konkret udformning af en kvælstoftabsafgift der giver mindst administration og peger her på en pantordning som den mindst bureaukratiske.

Hvis der politisk er et ønske om at kompensere for afgiftens fordelingsvirkninger, kan afgiften suppleres med en tilbageførselsordning. En tilbageførselsordning kan imidlertid forringe afgiftens omkostningseffektivitet og i sig selv være bureaukratisk, hvis den udformes uheldigt. Afslutningsvis peger jeg derfor på nogle retningslinjer for, hvordan en tilbageførselsordning skal udformes, hvis man vil undgå at afgiftens omkostningseffektivitet forringes. Disse retningslinjer sikrer også langt hen ad vejen, at tilbageførselsordningen bliver nem at administrere.

Endelig bør det fastslås, at afgiftsregulering kun skal ses som et mere omkostningseffektivt alternativ til de landsdækkende normer og regler, der er gennemført i forbindelse med vandmiljøplan mv. Der vil altså fortsat være behov for at supplere en eventuel afgiftsregulering med lokale normer og regler i mere følsomme og belastede områder.

Det er derfor vigtigt for en hensigtsmæssig løsning af problemerne, at næringssalte, pesticider og landbrugsstruktur ses som et samlet hele, og hovsaindgreb et af stederne kan meget vel have stærkt negative effekter på de andre områder.

Litteratur:

- Det Økonomiske Råds formandskab. 1995. *Dansk økonomi foråret 1995*. (specielt kap. IV: Økonomi og Natur). København.
- Pigou, A. 1920. *The Economics of Welfare*. London.

Afgiftsregulering af landbrugets kvælstoftab: Pant på kvælstof

Lars Gårn Hansen

AKF – Amtenes og Kommunernes Forskningsinstitut

Introduktion

Gennem de sidste 10 år har en reduktion af landbrugets kvælstoftab været en vigtig målsætning i miljøpolitikken. Dette mål er primært blevet forfulgt gennem regel- og normregulering, der løbende er blevet strammet. Nu overvejes det imidlertid (ligesom det er sket flere gange før) at indføre en eller anden form for afgiftsregulering. I den forbindelse kan det være nyttigt kort at diskutere og sammenligne nogle relevante alternative udformninger af et sådant afgiftssystem

Ved sammenligning af forskellige afgiftsreguleringsmodeller er i hvert tilfælde tre kriterier vigtige:

- omkostningseffektivitet
- fordelingsvirkninger
- administrative konsekvenser

I det følgende sammenligner jeg to afgiftsmodeller, der har været fremme i debatten:

- afgifter, der pålignes i forhold til kunstgødningsforbruget og
- afgifter, der pålignes i forhold til kvælstoftabet

og peger på sidstnævnte som den mest om-

kostningseffektive. Dernæst diskuterer jeg, hvilken konkret udformning af en kvælstoftabsafgift der giver mindst administration og peger her på en pantordning som den mindst bureaukratiske.

Hvis der politisk er et ønske om at kompensere for afgiftens fordelingsvirkninger, kan afgiften suppleres med en tilbageførselsordning. En tilbageførselsordning kan imidlertid forringe afgiftens omkostningseffektivitet og i sig selv være bureaukratisk, hvis den udformes uheldigt. Afslutningsvis peger jeg derfor på nogle retningslinjer for, hvordan en tilbageførselsordning skal udformes, hvis man vil undgå at afgiftens omkostningseffektivitet forringes. Disse retningslinjer sikrer også langt hen ad vejen, at tilbageførselsordningen bliver nem at administrere.

Endelig bør det fastslås, at afgiftsregulering kun skal ses som et mere omkostningseffektivt alternativ til de landsdækkende normer og regler, der er gennemført i forbindelse med vandmiljøplan mv. Der vil altså fortsat være behov for at supplere en eventuel afgiftsregulering med lokale normer og regler i mere følsomme og belastede områder.