

Prioritering af miljøindsatsen

Nis Graulund Hansen, økonom i Socialistisk Folkeparti

1. Indledning

Det er velkendt, at SF lægger stor vægt på et bedre miljø, også selvom prisen er et lavere privat forbrug end det, der ellers ville være muligt. Jeg ville gerne have kunnet konkretisere dette med præcise angivelser af, hvor mange penge SF ønsker at bruge hvor og hvordan på miljøområdet. Desværre er det ganske svært at komme fra målsætningerne på miljøområdet til en opgørelse af de udgifter, som opfyldelse af målene medfører. Derfor indeholder artiklen kun tal for den indsats, som SF har prioriteret i partiets ændringsforslag til Finansloven for 1991. Hovedvægten i artiklen ligger istedet på politisk-økonomiske overvejelser om, hvad der lægges og burde lægges vægt på ved prioritering af miljøindsatsen. Disse overvejelser står for forfatterens egen regning.

2. Økonomisk teori og prioriteringen af miljøindsatsen

Traditionelt beskriver økonomisk teori spørgsmålet om prioritering af miljøindsatsen som en maximeringsopgave, hvor problemet er, at der findes eksternaliteter, som skal prissættes på passende vis, typisk ud fra »willingness-to-pay« princippet. Mens teorien er smuk, ser praksis ikke så godt ud: Det er normalt meget svært at foretage en prissættelse, hvortil kommer at der ofte mangler data for det fysiske omfang af externaliteten. Især tidligere har det i mange tilfælde ført til, at man så bort fra externaliteten – dvs. prissatte den til 0 – måske også for-

di mange (økonomer) stadig betragter miljøexternaliteter som den lidt ubehagelige undtagelse fremfor den altovervejende hovedregel. Denne nul-pris-praksis må betegnes som letsindighedsprincippet i modsætning til det forsigtighedsprincip, som ifølge – verbal – politisk enighed bør gælde på miljøområdet.

En anden mulig tilgangsvinkel er princippet om en bæredygtig udvikling, som måske kan fortolkes således, at prioriteringen af miljøindsatsen bør ansues som et maximeringsproblem under bibetingelser fremfor et maximeringsproblem slet og ret. Bibetingelserne kan have form af fx. »Ozon-laget må ikke skades«, »De globale temperaturforhold må ikke komme ud af deres naturlige balance« eller mere lokalt »Søen skal overleve som biologisk enhed« og »Grundvandet i dette område skal være drikkeligt«. Den økonomiske fortolkning af sådanne bibetingelser er, at omkostningerne ved, at de ikke overholdes er enorme, i princippet uendeligt store. Det kan meget vel være en god approximation, når det drejer sig om de globale problemer. Det kan dog også, og især i de lokale spørgsmål, fortolkes som et etisk krav: Ligesom man ikke må slå mennesker ihjel, må man heller ikke ødelægge naturen eller dele af den.

Når der i Storebælt foretages kompensationsudgravninger for den gennemstrømningsreduktion, som den faste forbindelse medfører, er der tale om anvendelse af dette princip – noget andet er så, om bibetingelsen

»uændrede gennemstrømningsforhold« faktisk bliver opfyldt.

Et andet eksempel på tankegangen er målsætningen om en reduktion af det globale CO₂-udslip med 20 pct. i år 2010; en målsætning der er bred international politisk enighed om. Målsætningen er ikke fuldt operationel, fordi landefordelingen af reduktionen ikke er aftalt (problemet vedrører bla. u-lande versus i-lande), men den har dog sat gang i mange tiltag rundt omkring i verden. Nu viser nye rapporter fra alverdens klimaforskere, at målsætningen er alt for beskeden, idet en øjeblikkelig reduktion af udslippet på 60 pct. skønnes nødvendig for bare at stabilisere atmosfærens CO₂-koncentration på dens nuværende niveau. Den historie fortæller lidt om muligheder og begrænsninger i »betingelsestankegangen«.

En anden problemstilling vedrører den tidspræferencerente, der anvendes ved prioriteringen af miljøindsatsen. Realrenten er idag meget høj historisk set; omkring 7 pct. Det betyder, at næste generations velfærd indgår i en kalkulation med vægten 13 pct. (forudsat en generation = 30 år) og den næste igen med under 2 pct. Det forekommer dybt urimeligt, at internationale kapitalmarkedsforhold skal føre til en så lav prioritering af vores børn og børnebørns miljøforhold. På den anden side er de 7 pct. udtryk for de omkostninger, det danske samfund har ved at finansiere investeringer – og øget udlandsgæld skal jo også betales tilbage af de kommende generationer. Skal det dilemma løses for alvor, må realrenten nedbringes internationalt. På det mere nationale plan kan et bidrag bestå i fjernelse af den fortsatte skattemæssige begunstiggelse af erhvervslivets investeringer: Idag er det således, at disse – ikke sjældent miljøbelastende – investeringer kun behøver fremvise et afkast på nogle få procent for at være rentable.

På det mere teoretiske plan kan anføres, at bæredygtighedstankegangen med miljømæssige bibetingelser medfører, at der knyttes en skyggepris til den pågældende miljøpåvirkning. Under antagelse af økonomisk vækst vil denne skyggepris ofte være reelt voksende over tid. Skyggeprisens forventede vækstrate bør indgå i kalkulen (hvilket på denne del af kalkulen svarer til en reduktion af kalkulationsrenten).

En delvis analog problemstilling findes i regeringens Energi-handlingsplan (ENERGI-2000, Energiministeriet, april 1990), hvor der anvendes en realrente på 7 pct. i hovedalternativet, men en på langt sigt væsentlig lavere realprisstigningstakt på fossile brændstoffer (2-3 pct.), selvom der er rimeligt belæg i økonomisk teori for, at prisen på udtømmelige ressourcer bør forventes at vokse svarende til renten: Ved lavere forventede prisstigninger bliver det profitabelt at øge den nuværende produktion, hvilket presser prisen idag ned og prisen i fremtiden op, altså øger prisstigningstakten. Der er naturligvis et hav af forbehold i denne simple fremstilling, men den markante forskel på realrente og forventet energiprisstigningstakt i Energi-handlingsplanen er ikke nem at forstå. Den fører til en undervurdering af rentabiliteten i energibesparende investeringer, især på længere sigt.

3. Miljøprioritering i praksis

I praksis har der været anvendt en anden form for prioritering for den del af miljøindsatsen, der udgøres af de offentlige miljøinvesteringer, idet regeringen tidligere har opereret med en miljøinvesteringsplan med en årlig ramme på 3,5 mia. kr. Her er tale om en bibetingelse, der må betragtes som fuldstændig vilkårlig set fra et velfærdsteoretisk synspunkt. Reelt har rammen – der nu er opgivet – utvivlsomt været et led i styringen af de offentlige udgifter.

Noget andet er så, at man efterfølgende kan opgøre de faktiske udgifter til offentlige miljøinvesteringer, og spørge om pengene ikke kunne være brugt bedre på andre miljøinvesteringer. Kunne fx. alle eller dele af pengene til vandmiljøplanen ikke være brugt bedre til reduktion af CO₂-emissionen? Det kan da være en interessant øvelse, men som antydnet har den behersket teoretisk interesse, idet hver enkelt (miljø-)investering må vurderes for sig. Den praktiske interesse er også begrænset set fra et SF-synspunkt: Tag som eksempel den folkestemning der blev rejst for en indsats for en tiltrængt forbedring af vandmiljøet. Den kunne bruges til at få iværksat netop denne indsats – penge og good-will kunne ikke efterfølgende »veksles« til en indsats på et andet område. Dette selvom der skulle have været større grund til en indsats på dette område.

Problemet med vandmiljøhandlingsplanen er snarere, at den ikke var den billigste løsning af det aktuelle problem. Det ville bl.a. have været billigere at lægge en større del af nitratudledningsreduktionen i landbruget, og bedre at benytte en kunstgødningsskat til afløsning for nogle af de administrative regler, der blev fastsat. Det var man tilbage for efter protester fra landbruget, en problemstilling jeg skal vende tilbage til. Men den relative hast, hvormed planen blev vedtaget bidrog selvfølgelig også til, at modellen ikke var optimal. Læren er ikke, at man skal vente alt for længe – for så lider miljøet skade imens, og offentligheden vender sin opmærksomhed andre steder hen – men at man skal være forberedt. Mere forskning i og mere statistik på miljøområdet er formentlig en uhyre rentabel investering!

Regeringens energihandlingsplan er absolut tættere på idealet for, hvorledes en prioriteringsproces bør foregå, selvom der er skønhedsfejl (herudover er det tekniske grundlag for beregningerne blevet kritiseret; den kritik

er jeg ikke istand til at tage stilling til). Fx. er det prisværdigt, at der i planen opstilles forskellige målsætninger for reduktionen af CO₂-udslippet, og regnes på de hermed forbundne omkostninger. Desværre har planen – vel pga. energiministerskiftet – vist sig at være en sovepude. Hvorfor ikke gå igang med de mest oplagte tiltag, fremfor at vente på en totalafklaring – fx. påviser planen, at det er langt billigere at spare på energien ved stramning af reglerne for nybyggeriet end ved ændringer af eksisterende byggeri; det er altså dybt godnat ikke straks at lave reglerne for nybyggeri om. Medmindre man slet ikke ønsker at gøre noget!

En faktor, der i praksis vejer meget tungt ved prioritering af miljøindsatsen er hensynet til erhvervslivets konkurrenceevne. Interessant nok er det ofte de samme mennesker, der den ene dag synger markedsøkonomiens pris, der den næste afviser, at denne kan klare tilpasningen til selv noget så markedsorienteret som en miljøafgift på fx. energi (og den tredje så kan påstå, at valutakursændringer aldrig kan blive nødvendige). Men høje afgifter – eller byrder i form af anden regulering – på udlands-konkurrerende erhverv er et reelt problem, fordi det kan føre til virksomhedslukninger. Det behøver bare ikke føre til at afgiften opgives. Den kan indføres trinvist, så tilpasningen bliver mindre smertefuld, og berørte erhverv kan kompenseres ved en tilbageførsel af hele eller dele af provenuet. Tilbageførslen kan evt. helt eller delvis bruges til at finansiere tiltag, der nedbringer miljøbelastningen, og dermed erhvervets omkostninger (fx. tilskud til energibesparende foranstaltninger). Det er derfor ikke korrekt, at en kvælstofafgift vil være ødelæggende for landbruget. Bliver den tilbageført til landbruget, vil påvirkningen af indtjeningen i erhvervet være beskeden (men dog ikke nul pga. en Harbegger-trekant) og måske mindre end det, der følger af de bureaukratiske tiltag, som en afgift måtte overflødiggøre.

En anden mulighed er at arbejde for at afgifter indføres på internationalt plan. SF finder det fint, hvis der fx. i EF indføres en minimumsafgift på emission af CO₂. Men det bør ikke være en undskyldning for at vente. Tværtimod vil en dansk afgift blive et argument for miljøforkæmpere i andre lande for også at få en afgift i deres land. Og det lægger så igen pres på EF, hvilket er nødvendigt, fordi den miljøbevidsthed, der undertiden lægges for dagen på EF-topplan, udspringer ikke af den (u-)rene luft, men af et politisk pres nedefra. Fuldstændigt som på nationalt plan.

Hertil kommer, at hvis der indføres en CO₂-afgift eller et andet miljøtiltag på internationalt plan om nogle år, kan det være en god ide rent konkurrenceevnemæssigt at komme lidt før i Danmark. Ganske vist kan der være en belastning af den omkostningsmæssige konkurrenceevne i de første år, men det kan i nogle tilfælde opvejes af det forspring, dansk erhvervsliv får både mht. til at effektivisere sig ud af (dele af) merudgiften og mht. efterspørgselen efter det hertil nødvendige udstyr.

I mange tilfælde vil der dog i sidste ende være tale om prioritering mellem miljø på den ene side og forbrug og beskæftigelse på den anden side. Der prioriteres SF miljøet højt – og beskæftigelsen må så sikres på anden vis.

Ovenstående har meget handlet om tiltag, hvis primære formål er en forbedring af miljøet. Det er imidlertid vigtigt, at miljømæssige overvejelser også indgår i vurdering af tiltag, der har andre primære formål. Det gælder fx. de forskellige faste forbindelser, hvor visse miljøproblemstillinger har været og er inddraget i overvejelserne. Men en mere grundlæggende problemstilling er, hvilket trafikmønster, der er miljømæssigt ansvarligt: Det gælder jo, at rentabiliteten af den marginale investering i vejforbindelser givet

en fast jernbaneforbindelse er fuldstændig afhængig af, at det nuværende trafikmønster med meget omfattende biltrafik ikke alene fortsætter, men fremmes af forbindelsens etablering. Ud fra en miljømæssig synsvinkel er det imidlertid ikke et plus, men et minus ved vejforbindelser. Dette burde indgå i prioriteringen, fx. ved at fradrage de omkostninger, der er forbundet med tiltag til igen at reducere biltrafikken.

4. SFs prioriteringer på ændringsforslagene til Finansloven for 1991

Indledningsvist må det pointeres, at en oversigt over offentlige udgifter til miljøtiltag ikke er det samme som de samfundsmæssige omkostninger ved disse. På den ene side giver en del investeringer, fx. i energibesparende foranstaltninger, et vist afkast, selvom de ikke er fuldt rentable privat-økonomisk. I disse tilfælde er kun en del af det fulde investeringsbeløb (eller forrentningen og afskrivningen heraf) at betragte som en miljøomkostning. På den anden side vil reguleringer og afgifter medføre skjulte omkostninger, som selvsagt bør indregnes i en ideel opgørelse.

I praksis har mange forsøg på at udskille sådanne omkostninger, vist sig dybt problematiske (fx. offentliggjorde Danmarks Statistik en oversigt over miljøinvesteringerne i industrien omkring 1980, men opgav den pga. metodemæssige problemer med at adskille miljø- fra almindelige investeringer).

De tal der vises i tabel 1, er derfor udelukkende provenu- og udgiftsskøn for de af SFs ændringsforslag til Finanslovsforslaget for 1991, der har miljømæssige konsekvenser.

»Pakken« balancerer statsfinansielt, mens de øvrige forslag makroøkonomisk ikke kan ses isoleret fra øvrige ændringsforslag, der ikke vedrører miljøet.

Tabel 1. SF ændringsforslag til finansloven for 1991 med miljømæssige konsekvenser.

	Offentlig udgift Mill. kr.
<i>CO₂ og SO₂-pakke</i>	
Omlægning af energiafgifterne, herunder afgift på emission af CO ₂ og SO ₂	-9.500
Kompensation til erhverv og kollektivtrafik	2.800
Støtte til energibesparelser	700
Skattelettelser	4.700
Social kompensation iøvrigt	1.300
<i>Andre forslag</i>	
Forbedret miljøstatistik (bevilling til Danmarks Statistik)	6
Forhøjet afgift på engangsservice og indførelse af afgifter på bekæmpelsesmidler, kvælstof og fosfor	-500
Deltagelse i international miljøarbejde	50
Afhjælpende foranstaltninger vedrørende kemikalieaffaldsdepoter	44
Tilskud til kildesortering af affald	100
Center for fremme af renere teknologi	30
Miljøstøtte til Østeuropa	100
Udviklings- og omlægningsstøtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion	15
Handlingsplan til nedbringelse af pesticid-forbrug	10
Pulje til forskning i økologisk landbrugs-drift og produktudvikling	10
Vedvarende energi mv.	50

For en række af forslagene er beløbene ansat ud fra skønsmæssige overvejelser, og skal snarere ses som udtryk for en markering af, at en øget indsats er ønskelig end for et præcist bud på den optimale indsats.

CO₂-SO₂-pakken er både den mest omfattende og den mest gennemarbejdede, så den skal omtales nærmere (forslaget er beskrevet i »Forslag til folketingsbeslutning om forureningsafgifter på kul- og svovldioxid med erhvervsmæssig og social kompensation« af 8. februar 1991 – B40, Folketinget 1990-91 (2. samling)).

Der foreslås en omlægning og forhøjelse af energiafgifterne, så de kommer til at afspejle

den pågældende energiforms miljømæssige belastning, hvor de idag afhænger af andre, ofte temmelig uklare forhold.

Erhvervslivet skal betale energiafgifter, i første omgang dog kun de nye emissionsafgifter på de to dioxider. Dette for at mildne tilpasningen, som for energiintensive virksomheder i konkurrenceerhvervene yderligere mildnes gennem et tilbud om delvis afgiftsrefusion, hvis virksomheden bliver gennemgået af en energikonsulent, og rentable spareforslag gennemføres (undersøgelser viser, at der faktisk findes mange u-udnyttede og rentable besparelsesmuligheder – og der kommer jo flere med en afgift). Afgiften vil for langt de fleste virksomheder med uændret energifor-

brug medføre en merudgift på klart under 0,5 pct. af omsætningen – for de allermest energislugende virksomheder kan tallet snige sig op på et par procent.

Forbrugerne får kompensationen for deres merudgifter gennem skattelettelser, øget børnecheck mv. Men da øget miljøindsats som nævnt ikke er gratis, kan ikke alle få kompensation. SFs udspil indebærer, at det er folk med høje indkomster uden børn (samt familier med et højt energiforbrug), der kommer til at betale.

Den finanslov der blev vedtaget i januar 1991 var meget lidt grøn (for nu at sige det pænt), og karakteristisk nok blev kun et af SFs miljøforslag vedtaget – det om miljøstøtte til Østeuropa (hvilket kan sammenholdes med, at ialt 16 ud af 101 SF-ændringsforslag blev vedtaget eller på anden måde tilgodeset).

På CO₂-området ser det ud til, at der i løbet af 1991 bliver vedtaget en afgift, men desværre nok i alt for beskeden udgave, der bl.a. undtager landbrug og industri med henvisning til konkurrenceevnen.

5. Afslutning

Det kan hævdes, at der i teorien kan gives objektive svar på, hvor stor miljøindsatsen bør være. Men i praksis mangler der så meget viden om såvel tekniske forhold som – og især – om folks præferencer (betalingsvillighed), at prioriteringen af miljøindsatsen tildels bliver et spørgsmål om holdninger. Eller følelser. Det gælder naturligvis også – og efter min vurdering ikke mindst – argumentationen mod en øget miljøindsats, der ikke altid udnytter den viden, vi faktisk har om miljø-sammenhænge.

Denne argumentation vil desuden ofte reelt være styret af de meget store interessemod-sætninger, der kan ligge på miljøområdet. Selvom sådanne tit har karakter af fordelingskonflikter, og derfor i princippet kan løses gennem omfordeling, viser praksis at sådanne løsninger kan være svære at komme igennem med. Potentielle paretoforbedringer forbliver dermed potentielle – og det går så ud over miljøet.

Et eksempel er modstanden mod afgifts + refusions-modellerne på såvel kvælstofs- som CO₂-området. Er problemet, at løftet om refusion måske anses for utroværdigt – i hvert fald på lidt længere sigt?

Disse overvejelser peger i retning af, at der findes mekanismer, der tenderer mod at gøre miljøindsatsen mindre end det optimale.