



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.9.2000  
KOM(2000) 576 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-  
PARLAMENTET**

**OPFYLDELSE AF VORE BEHOV PÅ EN ANSVARLIG MÅDE -  
INTEGRATION AF MILJØHENSYN I DEN ØKONOMISKE POLITIK**

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## OPFYLDELSE AF VORE BEHOV PÅ EN ANSVARLIG MÅDE - INTEGRATION AF MILJØHENSYN I DEN ØKONOMISKE POLITIK

### 1. INDLEDNING

Ifølge Amsterdam-traktaten skal miljøbeskyttelseskrav integreres i Fællesskabets politikker for at fremme en bæredygtig udvikling<sup>1</sup>. På mødet i Cardiff i juni 1998 opfordrede Det Europæiske Råd Rådet i alle dets relevante sammensætninger, især transport-, energi- og landbrugsministrene, til at opstille sin egen strategi for, hvordan det kan sikre miljøintegrationen og en bæredygtig udvikling inden for deres respektive politikområder. I Köln i juni 1999 opfordrede Det Europæiske Råd Rådet til at aflægge rapport til det i 2000 om integrationen af miljøhensyn og en bæredygtig udvikling inden for politikområderne almindelige anliggender, økonomi og finans og fiskeri.

Denne meddelelse udsendes, efter at der er forelagt strategier for integration af miljøhensyn inden for landbrugs-, transport- og energiområdet; Rådet (udviklingssamarbejde, almindelige anliggender (især handelsområdet), industri og det indre marked) er ved at udarbejde en strategi for dets politikområder. Med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse fra 1994 om økonomisk vækst og miljøet<sup>2</sup> bidrager den til formuleringen af en fællesskabsstrategi til fremme af en forbedret integration af de miljømæssige og økonomiske dimensioner af en bæredygtig udvikling<sup>3</sup>. I forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon foreslår strategien ikke, at der igangsættes en ny proces, men snarere, at man gør brug af de eksisterende instrumenter til at sikre gradvise, men troværdige fremskridt med integrationen. Disse omfatter medlemsstaternes årlige rapporter om strukturreformer og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik. De overordnede retningslinjer for den økonomiske politik skulle sikre, at der foreslås en konsekvent integrationspolitik for de forskellige sektorer af økonomien. ØKOFIN-Rådet bør ved udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik under hensyn til bidragene fra andre af

---

<sup>1</sup> "Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling". Artikel 6 i den konsoliderede version af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab; EFT C 340 af 10. november 1997.

<sup>2</sup> "Økonomisk vækst og miljøet: Nogle konsekvenser for den økonomiske politik", KOM(94) 465 af 3. november 1994.

<sup>3</sup> I Helsingfors i december 1999 anmodede Det Europæiske Råd Rådet om at forelægge en samlet strategi for disse sektorer for det i juni 2001. Samtidig modtog Kommissionen opfordring til at forelægge et forslag for Det Europæiske Råd i juni 2001 til en langsigtet strategi, der integrerer politikker til fremme af en økonomisk, socialt og økologisk bæredygtig udvikling. Bilag 1 indeholder en nærmere redegørelse for de emner og begreber, der knytter sig til integrationen af økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

Rådets sammensætninger sikre denne konsekvens. Rådets beslutninger vedrørende energi- og miljøafgifter er også relevant for integrationen af miljø- og økonomisk-politiske foranstaltninger.

Meddelelsen argumenterer for, at der ikke er noget indbygget modsætningsforhold mellem økonomisk vækst og opretholdelse af en acceptabel miljøkvalitet. Faktisk giver økonomisk vækst typisk samfundet mulighed for at give borgerne et renere og sundere miljø: kolera og dysenteri som følge af vandforurening er ikke problemer, som udviklede samfund står over for, selv ikke i forbindelse med naturkatastrofer. Problemstillingen er derfor ikke økonomisk vækst stillet over for miljøet, men snarere, hvordan forbedringer i levestandarden kan ledsages af en opretholdt og forbedret miljøkvalitet. En forbedret integration skulle desuden være til gavn for både miljøpolitikken og den økonomiske politik. Ved at gøre finanspolitikken "grønnere", f.eks. ved at fjerne subsidier til miljøskadelige aktiviteter, vil man kunne forbedre den økonomiske effektivitet. Økonomiske instrumenter som skatter og afgifter, subsidier og andre incitamenter samt omsættelige emissionstilladelser er ofte et mere effektivt middel til at nå miljøpolitiske målsætninger end traditionelle miljøpolitiske instrumenter som direkte regulering af forurenende aktiviteter. Foranstaltninger til forbedring af integrationen vil på én og samme tid kunne være til gavn for økonomien og miljøet.

Det Europæiske Miljøagentur har peget på, at "en forbedret miljøkvalitet ... nødvendigvis primært må udspringe af ændringer i den økonomiske aktivitet og den samfundsøkonomiske politik"<sup>4</sup>. I det omfang vores nuværende ressourceanvendelse og ressourceallokering ikke er forenelige med dette mål, indebærer en omlægning af vores økonomier over mod en udviklingskurs, der giver os mulighed for at nå dette mål, en omlægning af ressourceanvendelsen og ressourceallokeringen. Der er grundlæggende to måder at gøre dette på. Enten må de varer og tjenesteydelser, som vi forbruger nu, fremstilles ved brug af færre naturressourcer, eller også må vi fremstille og forbruge varer og tjenesteydelser, som bruger disse ressourcer mindre intensivt. Begge scenarier indebærer forandringer. Disse forandringer er et vigtigt led i indsatsen for at opfylde målet fra Det Europæiske Råd i Lissabon om at gøre Fællesskabet til verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi.

## **2. HVORFOR INTEGRATIONEN ER UTILSTRÆKKELIG, OG HVAD DER KAN GØRES VED DET**

En af grundene til, at miljøhensyn ikke i tilstrækkelig grad er inkorporeret i udformningen af den økonomiske politik, er, at den økonomiske politik – med rette – primært vedrører den makroøkonomiske stabilitet og markedernes funktion. Men mange miljøproblemer opstår netop, fordi der ikke er nogen markeder for miljøvarer og miljøtjenesteydelser. Ud over at skade miljøet er fraværet af disse markeder en væsentlig kilde til manglende økonomisk effektivitet eller "eksternaliteter".

---

<sup>4</sup> "Europe's Environment: The Second Assessment"; Det Europæiske Miljøagentur, 1998.

Eksternaliteter resulterer i et misforhold mellem private og samfundsmæssige omkostninger. En forudsætning for økonomisk effektivitet er imidlertid, at de private og de samfundsmæssige omkostninger er lige store ved margenen: hvis ressourcerne skal udnyttes effektivt, skal den enkeltes omkostninger i forbindelse med at anvende disse ressourcer være lige så store som de omkostninger, samfundet påføres som følge af anvendelsen af de samme ressourcer. Hvis de økonomiske aktører ikke indregner forureningsomkostningerne i deres produktionsomkostninger, vil de allokere for mange ressourcer til at fremstille varer og tjenesteydelser, der forårsager forurening; hvis de økonomiske aktører ikke betales for miljøfremmende handlinger, så vil de gennemføre for få af dem. I begge tilfælde bliver samfundet taberen. Foranstaltninger til forbedring af integrationen af miljøhensyn i økonomiske beslutninger skal derfor både resultere i mindre forurening og forbedre økonomiens funktion.

Eftersom markederne for mange miljøvarer og miljøtjenesteydelser enten ikke findes eller er ufuldstændige, modtager producenterne og forbrugerne vildledende prissignaler. En korrekt prisfastsættelse - dvs. skridt til forbedring af sådanne markeds funktion, hvis de findes, eller til at skabe sådanne markeder, hvis de ikke findes - bør derfor være et led i en effektiv integrationsstrategi. Nedenfor beskrives en række instrumenter, som kan tages i brug for at forbedre integrationen af miljøpolitikken og den økonomiske politik ved at skabe markeder for miljøvarer og miljøtjenesteydelser eller ved at forbedre disse markeds funktion. Yderligere oplysninger findes i bilag 2.

Forudsætningen for et velfungerende marked for en hvilken som helst vare eller tjenesteydelse er, at ejendomsretten til den pågældende vare eller tjenesteydelse er veldefineret, kan håndhæves og er omsættelig. For mange miljøprodukters vedkommende er ejendomsretten ikke eksplicit fastlagt, så der kan ikke opbygges markeder for dem. Én måde at løse eksternaliteter på, som vil være et effektivt middel under visse veldefinerede omstændigheder, er at skabe og overdrage omsættelige ejendomsrettigheder til disse miljøvarer og miljøtjenesteydelser.

Ved at sætte en pris på forurening gennem pålæggelse af forureningsafgifter eller forureningsgebyrer kan staten mindske eller fjerne kløften mellem de private omkostninger ved den aktivitet, der forårsager forureningen, og omkostningerne for samfundet.

I modsætning til forureningsgebyrer, som fastsætter en pris for forureningen, men lader mængden være uvis, fastsætter omsættelige emissionstilladelser mængden af forurening og lader markedskræfterne fastsætte dens pris.

Ordninger med depositum/tilbagebetaling er et af de instrumenter, der kan benyttes for at fremme genbrug.

Støtte til at iværksætte aktiviteter eller fremstille varer og tjenesteydelser, som har positive miljøeffekter, opnås med subsidier eller andre positive incitament.

Forhandlede aftaler mellem erhvervslivet og de offentlige myndigheder er en hybrid mellem markedsbaserede instrumenter og formel regulering. De indebærer typisk, at medlemmerne af en branchesammenslutning forpligter sig til at opfylde

mål i form af f.eks. en udfasning af skadelige stoffer eller nedskæringer i deres energiforbrug pr. produceret enhed over en bestemt periode til gengæld fra løfter fra staten om at afstå fra direkte regulering eller beskatning af det pågældende erhverv.

Selv om det strengt taget ikke er et økonomisk instrument, kan klar og pålidelig information væsentligt forbedre økonomiske instrumenters effektivitet som et middel til at integrere miljøhensyn i den økonomiske politik. Bedre information om varers og tjenesteydelsers miljømæssige egenskaber kan spille en vigtig rolle for at tilskynde og formå producenterne og forbrugerne til at foretage valg, der er miljømæssigt fornuftige og afspejler de økonomiske omkostninger for samfundet ved deres handlinger.

### 3. MARKEDSBASEREDE INSTRUMENTER OVER FOR "TRADITIONEL" REGULERING

I modsætning til mere traditionelle former for regulering gør økonomiske instrumenter brug af markeder til at løse forureningsproblematikken. Uanset om de influerer på priserne eller de absolutte mængder eller mængder pr. produceret enhed anerkender markedsbaserede instrumenter implicit, at virksomhederne er forskellige, og de giver en fleksibilitet, som væsentligt kan reducere udgifterne til miljøforbedringer. De fungerer typisk bedre end mere stive reguleringsmæssige instrumenter på både kort og lang sigt. På kort sigt giver de mulighed for at sikre emissionsreduktioner dér, hvor de er billigst. Hver virksomhed kender "værdien" af sin egen forurening: stillet over for en afgift pr. emissionsenhed vil en virksomhed reducere sine emissioner, så længe udgifterne hertil er mindre end afgiften. På lang sigt giver markedsbaserede forureningskontrolmetoder virksomhederne incitament til at finde omkostningseffektive måder at reducere forureningen på ved at opfinde nye og renere produktionsteknikker. Dette nedbringer udgifterne til forureningsbekæmpelse, hvilket giver samfundet mulighed for at sikre større miljøforbedringer, end det ellers blev anset for økonomisk muligt at gennemføre.

Dette kan være relevant i forbindelse med udvidelsen af Fællesskabet til Central- og Østeuropa. Markedsbaserede instrumenter giver ansøgerlandene en supplerende mulighed for at gennemføre EU-miljølovgivningen effektivt i praksis. De vil derved kunne gennemføre Fællesskabets miljønormer på en omkostningseffektiv måde. Desuden kræver markedsbaserede instrumenter formentlig færre administrative ressourcer for at gennemføres. Dette er et vigtigt hensyn, idet de offentlige forvaltninger i landene i Central- og Østeuropa er under et betydeligt pres i deres tilpasning til spillereglerne i en markedsøkonomi og kravene fra medlemskab af Fællesskabet. Fællesskabets udviklingspolitik bør også tjene til støtte for indførelsen af markedsbaserede instrumenter, især via bistanden til strukturtilpasninger og sektorreformprogrammerne i partnerlandene.

Traditionelt har miljøregulering skabt en ret til at forurene ved f.eks. at fastsætte grænseværdier, som opstiller maksimale tilladte forureningsmængder pr. forurenere. Virksomhederne har ingen incitament til at opnå bedre forureningsresultater end den norm, der er opstillet for dem. Regulering af denne art har i stadig stigende omfang opstillet normer, der er forskellige alt efter, hvilken type

produktionsteknologi der er tale om. Selv den mest forfinede regulering har dog begrænset mulighed for at tage højde for de enkelte forureningskilders forskellige muligheder for at reducere deres emissioner. Det er uhyre vanskeligt at udforme lovgivning for de mange forskelligartede virksomheder, der findes, og de forskellige omkostninger, som de står over for ved at overgå til renere produktionsteknikker. Pr. definition tager en reguleringsmæssig metode til integration af miljøværdier i de enkelte økonomiske aktørers beslutninger i vid udstrækning ikke højde for markedskræfterne. Bestræbelserne på at integrere miljøpolitiske og økonomisk-politiske målsætninger vil have en større chance for at lykkes, hvis man i stedet anerkender, at markedskræfterne er stærke - de spiller ind i mange miljøproblemer – og søger at udnytte dem til at nå miljøpolitiske målsætninger.

Den usikkerhed, der er et tilbagevendende problem for miljøpolitikkerne, er endnu en grund til at gøre brug af økonomiske instrumenter til at integrere miljøpolitikken i den økonomiske beslutningstagning. Markederne kan afdække vigtig information, som ellers ikke ville være tilgængelig. Miljøpolitiske målsætninger bør principielt fastsættes således, at fordelene ved miljøforbedringen mindst svarer til de udgifter, der er forbundet med at opnå den. Det er dog ofte vanskeligt for lovgiverne at sætte en værdi på en bestemt miljøforanstaltning eller den skade, en bestemt forureningskilde forvolder, eller at beregne de nøjagtige omkostninger til forureningsbekæmpelse. Brugen af økonomiske instrumenter ekspliciterer omkostningerne til miljøforbedringer. Regulering pålægger også omkostninger, men de er skjulte eller implicite.

Økonomiske instrumenter eliminerer naturligvis ikke usikkerhedsmomenter. Når der indføres skatter og afgifter eller gebyrer, er det generelt uvist, hvor stor en emissionsreduktion der vil blive resultatet. Tilsvarende er det vanskeligt at beregne, hvor højt et gebyr eller hvor høj en skatte- eller afgiftssats der vil sikre en effektiv ressourceallokering. Tilsvarende er forholdet det, at hvis der lægges et loft over emissionsmængden, vil omkostningerne i forbindelse med at efterleve dette loft under et system med handel med emissionstilladelser være ukendte på forhånd. For at virke efter hensigten forudsætter disse instrumenter endvidere velfungerende og konkurrencebaserede markeder, som reagerer på prissignaler. Den fokus, der nu er på strukturreformer i Fællesskabets økonomi, skulle gøre markedsbaserede instrumenter endnu mere attraktive. Jo mere konkurrencebaserede markederne er, og jo mere følsom udbud og efterspørgsel er over for ændringer i de relative priser på varer og tjenesteydelser, jo mere effektive vil markedsbaserede løsninger på miljøproblemer være. Usikkerhed omkring priser og mængder bør dog ikke benyttes som påskud for manglende handling. Kursen i den ønskede politiske reaktion er klar, selv om også det nøjagtige omfang af reaktionen er ukendt.

Selv om markedsbaserede instrumenter frembyder væsentlige fordele sammenlignet med mere traditionelle metoder, bør valget af instrument skræddersyes efter, hvilket miljøproblem der søges løst. Dette kan indebære brug af markedsbaserede instrumenter, regulering eller forhandlede aftaler, enten separat eller i kombination. Geografisk betingede eller regionale problemer kræver geografisk betingede eller regionale løsninger. Reguleringsmæssige instrumenter

vil fortsat være særlig egnede til at forhindre eller bekæmpe større forureningsrisici i leve- og arbejdsmiljøet. Uanset hvilken form det politiske indgreb nøjagtigt har, skal man passe på, at den politiske proces, der fører frem til gennemførelsen, ikke resulterer i, at foranstaltningen afviger fra det erklærede formål, hvad enten det så er tilfældigt eller tilsigtet. F.eks. vil regulering, der fastsætter strengere emissionsnormer for nye anlæg end for eksisterende anlæg, lægge en dæmper på markedsadgangen og begrænse konkurrencen; forhandlede aftaler giver undertiden ikke stort bedre resultater end "business as usual" eller baner vejen for konkurrencebegrænsende adfærd; markedsbaserede instrumenter som skatter og afgifter kan tænkes primært at tjene som indtægtskilde og give ingen eller ringe miljøvirkninger. Uanset hvilken metode der vælges, bør miljøproblemer ikke håndteres på en måde, der skaber eller forværrer andre vanskeligheder. Endelig afhænger virkningen af en hvilken som helst politik af, at den håndhæves effektivt.

#### **4. MILJØINTEGRATION, VÆKST, KONKURRENCEEVNE OG SOCIAL STABILITET**

##### **4.1. Vækst og miljøet**

Forholdet mellem økonomisk vækst og miljøet er ikke uden komplikationer. Mange af de miljøproblemer, de fattigere lande står over for, udspringer af en for ringe økonomisk vækst. Vækst øger viljen og evnen til at betale for et renere miljø. Lavindkomstlande har derimod ikke midlerne til at betale for selv grundlæggende fornødenheder som sanitet. Verdensbanken har anslået, at vandforurening i udviklingslande er skyld i over 2 millioner dødsfald hvert år<sup>5</sup>. Derudover virker denne forurening i retning af at hæmme den økonomiske udvikling ved f.eks. at beskadige fiskepladser. Forureningen i byområder er flere gange højere i fattige end i rige lande. I mangel af målrettede foranstaltninger er mængden af byaffald og emissionen af drivhusgasser derimod tilbøjelig til at stige i takt med indkomsten pr. indbygger: hvis den nuværende udvikling fortsætter uændret, vil Fællesskabet ikke opfylde sine forpligtelser til at nedbringe emissionen af drivhusgasser i henhold til Kyoto-protokollen til FN's rammekonvention om klimaændringer<sup>6</sup>.

Uanset om den finder sted i industrilandene eller udviklingslandene, vil økonomisk vækst alligevel – i hvert fald på kort sigt – efter al sandsynlighed kræve øget brug af naturressourcer og vil føre til mere forurening. En højere vækst i økonomierne skal derfor ledsages af en højere grad af integration af miljøfaktorer i virksomhedernes og den enkeltes beslutninger og adfærd. Selv om Fællesskabet og andre industrilandene har gjort fremskridt med at skabe økonomisk vækst med en mindre intensiv brug af naturressourcer, er der behov for at gøre meget mere. F.eks. er der blandt videnskabsfolk enighed om, at emissioner af drivhusgasser mindst skal halveres fra det nuværende niveau, hvis potentielt

---

<sup>5</sup> "Growth and the Environment" (World Development Report 1992); Verdensbanken, 1992.

<sup>6</sup> Kommissionens grønbog om handel med emissioner af drivhusgasser (KOM(2000) 87 af 8. marts 2000) diskuterer, hvordan et system med omsættelige emissionstilladelser vil kunne hjælpe Fællesskabet med at nå dets mål.

farlige menneskeskabte klimaændringer skal undgås. Voksende emissioner af drivhusgasser og affaldsbjerge er dog ikke uundgåelige. De er ikke en på forhånd fastsat konsekvens af økonomisk vækst. De afspejler snarere, at miljøhensyn i utilstrækkelig grad er blevet integreret i den enkelte forbrugers og producents beslutninger. Resultatet er, at industrilandene i dag står over for store udgifter i forbindelse med at rette op på tidligere tiders miljøskader. Dette skyldes, at man har undladt at sætte en værdi på miljøet og de ydelser, det frembringer.

Efter Kommissionens opfattelse vil skabelsen af konkurrencebaserede markeder for miljøvarer og miljøtjenesteydelser oftest være den mest effektive måde at sikre, at vi som producenter og forbrugere sætter den rette værdi på miljøet og integrerer miljøhensyn i vore dagligdagsbeslutninger.

#### **4.2. Konkurrenceevne og miljø – den internationale dimension**

Miljøpolitikker fører ikke i sig selv til højere samlede omkostninger. Derimod gør de omkostningerne mere synlige, især hvis de gennemføres ved brug af økonomiske instrumenter. Ved at indbygge forurenere betaler-princippet i integrationen af miljøhensyn i den økonomiske politik ændres omkostningsbyrden mellem producenter og forbrugere: forurenere skaber sig dækning for udgifterne til forureningsbekæmpelsen via højere priser. Deroverfor står en situation, hvor omkostningerne ikke vises eksplicit, men alligevel pålægges samfundet i form af f.eks. højere sundhedsudgifter.

Både traditionel “regulér og kontrollér”-miljøregulering og økonomiske instrumenter vælter udgifter til forureningsbekæmpelse over på virksomhederne og forbrugerne, som ellers ville være blevet båret af andre. Desuden kan de indebære overflytning af store summer til emissioner, som alligevel ikke bliver nedbragt. For visse sektors vedkommende vil en stor og pludselig omkostningsstigning kunne medføre store problemer især *vis-à-vis* udenlandske konkurrenter. Disse problemer er dog ikke uoverstigelige. Der er en række måder, hvorpå de kan løses.

Instrumenter som f.eks. erhvervseffektvurderingssystemer kan medvirke til at måle omfanget af virkningerne for de implicerede sektorer og virksomheder og sikre, at beslutningstagerne bliver bedre informeret. Selv om nogle miljøproblemer kræver hurtig indgriben, er der andre, hvor der kan ske en mere gradvis integration. Økonomien kan ikke bringes ind på en miljømæssigt sund udviklingskurs fra den ene dag til den anden. Risikoen ved at gå trinvis frem er på lang sigt, at den politiske målsætning fastsættes i så generelle termer eller for så lang tid ind i fremtiden, at metoden mister sin troværdighed. Dette kan der rådes bod på ved at opstille mellemliggende milepæle, i forhold til hvilke man kan måle fremskridtet hen imod de endelige og veldefinerede målsætninger. Hvis den er troværdig, skulle en gradvis integration være forenelig med behovet for at opnå et bedre miljø og samtidig kunne undgå trinvis ændringer i de vilkår, som virksomhederne skal operere under. Indførelsen af en høj grad af miljøbeskyttelse som en politisk målsætning skulle ikke gerne betyde, at der skabes et stort antal aktiver, der ligger uvirksomme hen, eller at et stort antal arbejdstagere bliver arbejdsløse. En gradvis fremgangsmåde giver virksomhederne tid til at tilpasse sig og udvikle innovative forureningsbekæmpelsesmetoder.

En gradvis internalisering af de eksterne omkostninger, hvorunder alle sektorer behandles ens, synes at være at foretrække frem for en hurtigere gennemførelse, hvis sidstnævnte ledsages af afgiftsfritagelser eller afgiftslettelser for visse sektorer. Derved kan miljøafgifter få uønskede virkninger. Typisk er det de mest energiintensive eller forurenende sektorer, som modtager afgiftsfritagelser eller afgiftslettelser. Eftersom disse sektorer hyppigt også er intensive brugere af kapital snarere end af arbejdskraft, kan resultatet blive dårligt for både miljøet og beskæftigelsen. Alligevel har lande, som har indført emissionsafgifter, meget ofte ladet dem ledsage af disse former for fritagelser af frygt for, at de berørte sektorer står over for tekniske vanskeligheder, som ikke giver dem mulighed for hurtigt at tilpasse sig til prisændringer, og at de som følge heraf vil miste deres konkurrenceevne internationalt set med omfattende tab af arbejdspladser til følge.

Sådanne overvejelser skulle få mindre betydning, hvis man slår ind på en koordineret, langsigtet kurs i relation til miljøet på fællesskabsplan og endog verdensplan. Hvis der ikke finder en international koordination sted, vil Fællesskabets bestræbelser på at beskytte miljøet ikke lykkes fuldt ud på længere sigt. Globale udfordringer som klimaændringerne og nedbrydningen af ozonlaget kan i sidste instans kun løses gennem handling på verdensplan. Internationale miljøproblemer som grænseoverskridende vand- og luftforurening kan bedst løses ved en koordineret international indsats. Fællesskabets udviklingspolitik kan hjælpe partnerlandene med at benytte markedsbaserede instrumenter som f.eks. de fælles gennemførelsesprojekter og mekanismen for ren udvikling i Kyoto-protokollen. Dette skulle forbedre deres samlede økonomiske og miljømæssige resultat og være en omkostningseffektiv måde for Fællesskabet at bidrage til de globale miljøpolitiske målsætninger på.

Langt den overvejende del af de varer og tjenesteydelser, der fremstilles i Fællesskabet, bliver også forbrugt i Fællesskabet. Eksporten til og importen fra tredjelande udgør hver under en tiendedel af Fællesskabets BNP. En stor del af denne samhandel er med de lande i Central- og Østeuropa, som har ansøgt om medlemskab af Fællesskabet, eller med lande, som er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Disse lande har givet tilsagn om at ville gennemføre Fællesskabets lovgivning om det indre marked på kort til mellemlang sigt. Skulle Fællesskabet gøre stabile fremskridt hen imod en forbedret miljøkvalitet inden for rammerne af det indre marked, skulle dette altså ikke få større negative følgevirkninger for den internationale konkurrenceevne i forhold til disse lande.

En endnu større gruppe af lande – omfattende alle de større industrilande – er også ved at tage skridt til at beskytte det globale miljø ved at begrænse deres emissioner af drivhusgasser. Selv om omfattende fælles og koordineret handling på globalt plan eller i det mindste blandt industrilandene ville være den optimale løsning på de globale miljøproblemer, bør et manglende samarbejde af denne art ikke afstedkomme en omfattende flytning af erhvervsaktiviteter. Antydninger af, at en højere grad af miljøbeskyttelse vil bevirke, at store dele af produktionsapparatet flyttes uden for Fællesskabet (og den industrialiserede verden i det hele taget), tager ikke i tilstrækkelig grad højde for de mange fordele ved at udøve erhvervsvirksomhed, der er i Fællesskabet. Blandt disse kan nævnes

en garanteret adgang til det indre marked, en generelt veludbygget infrastruktur og makroøkonomisk, politisk og institutionel stabilitet.

Endvidere findes der allerede betydelige forskelle i skattestrukturen og skatteniveauet såvel inden for Fællesskabet som mellem Fællesskabet og andre industrilande. Dette indikerer, at forskelle i skattestrukturen ikke er den eneste relevante faktor for internationale investeringsbeslutninger, og følgelig at det ikke er en forudsætning for at bevare og forbedre den internationale konkurrenceevne, at skattestrukturen og skatteniveauet eller miljønormerne er identiske fra land til land eller fra landegruppe til landegruppe.

Af alle disse grunde er frygten for, at indsatsen for at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau uvægerligt vil forringe Fællesskabets internationale konkurrenceevne, formentlig overdreven. Det er dog hævet over enhver tvivl, at det bredest mulige internationale samarbejde vil gøre det nemmere at føre politikker til fremme af miljømæssig bæredygtighed og i nogle henseender er en nødvendig forudsætning for, at de bliver en succes. Hvis denne koordinering ikke etableres, kunne Fællesskabet undersøge muligheden for at gennemføre grænsebeskatningstilpasninger på en måde, der ville være miljømæssigt og økonomisk fornuftig og i overensstemmelse med de internationale handelsregler.

### **4.3. Miljøintegration, ressourcefordeling og social stabilitet**

Der er dybereliggende grunde til, at argumenterne om, at en veludformet miljøpolitik vil resultere i tab af international konkurrenceevne, ikke holder stik. Argumenterne vedrører faktisk hyppigt ikke den makroøkonomiske konkurrenceevne, men ressourcefordelingen i økonomien.

En stramning af miljøreguleringen og tilbagekaldelse eller pålæggelse af afgift for brug af eksplicit eller implicit tildelte rettigheder til naturressourcer og miljøet har nemlig fordelingsmæssige konsekvenser, ligesom det er tilfældet med den oprindelige tildeling af ejendomsrettigheder. Her skal der findes en balance mellem forurenerens interesser og interesserne hos ofrene for denne forurening og samfundet som helhed.

Som allerede fremført vil en forbedret integration af miljøfaktorer i den økonomiske politik øge den økonomiske effektivitet. Nogle sektorer modtager på nuværende tidspunkt skjulte subsidier, fordi de ikke betaler for de miljøforringelser eller skader på den offentlige sundhed, som deres erhvervsaktiviteter forvolder. Nogle forurenende sektorer nyder godt af eksplicite subsidier, som kan være blevet indført af kortsigtede socialpolitiske grunde. Hvis sådanne subsidier bidrager til miljøforringelserne, er de tydeligvis ikke forenelige med målsætningen om miljøintegration.

Den økonomiske effektivitet kan forbedres endnu mere, hvis de ressourcer, der tilvejebringes ved miljøafgifter og miljøgebyrer og spares ved afskaffelse af miljøskadende subsidier, føres tilbage i økonomien via nedskæringer i andre og ineffektive skatter og afgifter. En mere effektiv økonomi vil være mere konkurrencedygtig internationalt set, ikke mindre.

Med tiden vil en opprioritering af miljøhensyn formentlig indebære, at der sker ændringer i de varer og tjenesteydelser, vi fremstiller og forbruger, og i den måde, vi fremstiller dem på. Nogle sektorer vil opleve tilbagegang og andre fremgang. Samlet vil vi drage nytte af en sådan udvikling ved at leve og arbejde i sundere omgivelser og en mere effektiv økonomi. Miljøpolitikker kan have en positiv virkning på beskæftigelsen, hvis fremstillingen af miljøvarer og miljø-tjenesteydelser er mere arbejdskraftintensiv end de erhvervsaktiviteter, de erstatter<sup>7</sup>.

Foranstaltninger i hele økonomien til forbedring af færdighedsniveauet og tilpasningsevnen i arbejdsstyrken som anbefalet i beskæftigelsesretningslinjerne og af Det Europæiske Råd i Lissabon vil bane vejen for de forandringer, en forbedret integration af miljøpolitikken og den økonomiske politik vil føre med sig. Muligheden for negative følgevirkninger i visse sektorer og regioner kan dog ikke udelukkes. Derfor skal enhver samlet integrationsstrategi omfatte en objektiv vurdering af dens fulde virkninger. For at råde bod på de potentielle problemer skal strategien omfatte passende strukturforanstaltninger med omskoling og anden støtte til arbejdstagerne i de berørte erhvervssektorer, hvis overgangen til en forbedret miljøintegration skal være socialt og politisk acceptabel.

## **5. MÅLING AF INTEGRATIONEN: UDARBEJDELSE AF INDIKATORER**

### **5.1. Indledning**

Ved udformningen af integrationsstrategier i andre af Rådets sammensætninger har man allerede identificeret en række indikatorer, som har både sektormæssig og generel interesse. Indikatorer som f.eks. energiintensiteten og emissionerne af drivhusgasser og andre forurenende stoffer i såvel absolutte tal som pr. BNP-enhed bør indgå i enhver omfattende vurdering. I stedet for at overlappe med det arbejde, der udføres i andre af Rådets sammensætninger, fokuserer dette afsnit på at finde supplerende indikatorer af horisontal økonomisk-politisk relevans. Kommissionen vil øge indsatsen for at udforme et detaljeret sæt af indikatorer for integration af miljøpolitikken og den økonomiske politik, som kan være et supplement til de strukturindikatorer, Det Europæiske Råd i Lissabon udbad sig. Dette skulle medvirke til at sikre, at miljøfaktorer udgør en integreret del af strukturreformer i Fællesskabets økonomi.

### **5.2. Indikatorer for brugen og effektiviteten af økonomiske instrumenter**

I afsnit 2 ovenfor argumenteredes der for, at etablering og forbedring af markederne for miljøvarer og miljøtjenesteydelser vil være en effektiv måde at forbedre integrationen af miljøpolitikken og den økonomiske politik på. Dette peger naturligt i retning af, at indikatorer for brugen af økonomiske instrumenter kan være en hjælp til at vurdere fremskridtet med integrationen.

---

<sup>7</sup> Cf. "Environmental Policies and Employment", OECD, 1997.

Brugen af økonomiske instrumenter har traditionelt fokuseret på at påvirke priserne gennem gebyrer og brugerafgifter eller skatter. Den måske enkleste og umiddelbart mest nyttige indikator af denne type er provenuet fra miljøafgifter.

Disse afgiftsbaserede indikatorer bør om muligt suppleres med tilsvarende data om brugen af gebyrer og afgifter for f.eks. vandforbruget og affaldsafhentningen. Med et øget samarbejde mellem miljø-, statistik- og skatte- og afgiftsmyndighederne på medlemsstatsplan og EU-plan vil det være nemmere at foretage sammenligninger mellem medlemsstaterne. Dette vil på sin side bidrage til at formidle information om effektive integrationsstrategier.

Der bør også udarbejdes indikatorer for brugen af omsættelige emissions-tilladelser og forhandlede aftaler, så der opnås et mere omfattende billede af økonomiske instrumenter som et middel til at integrere miljøpolitikken og den økonomiske politik.

Kvantitativ information om brugen af markedsbaserede instrumenter skal suppleres med en analyse af deres miljømæssige og økonomiske effekter. Kommissionen har gennemført en sådan analyse<sup>8</sup> og vil fortsætte hermed. Dette vil medvirke til at formidle information om bedste praksis i medlemsstaterne og pege på vellykkede og mindre vellykkede forsøg på at benytte markedet til at integrere miljøpolitikken og den økonomiske politik.

#### **Boks 1: Indikatorer for brugen af miljøafgifter**

En miljøafgift kan defineres som "en afgift, hvor beskatningsgrundlaget er en fysisk enhed (eller en stedfortræder for den), som bevisligt har en konkret negativ indvirkning på miljøet". Denne definition lægger i højere grad vægt på en afgifts potentielle indvirkning på miljøskadelige aktiviteter end på afgiftens navn eller dens erklærede formål. Med udgangspunkt i denne definition har Kommissionens tjenestegrene (Eurostat og Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion) i samarbejde med andre internationale organisationer udarbejdet en klassificering af miljøafgifter under fire overskrifter. Disse er energiafgifter (primært afgifter på transportbrændstoffer), transportafgifter, forureningsafgifter og naturressourceafgifter.

Som en procentdel af de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter og socialsikringsbidrag er disse afgifter ikke steget gennem de seneste tyve år og tegner sig for lidt under 7% af disse indtægter. Næsten hele dette provenu hidrører fra "traditionelle" afgifter som energi- og transportafgifter.

Dette giver dog et alt for negativt indtryk. Tallene afspejler ikke noget forsøg på at differentiere afgifterne af miljømæssige grunde. F.eks. har de samlede indtægter fra punktafgifterne på brændstoffer ikke ændret sig meget, men differentieringen mellem blyholdig og blyfri benzin har haft held til at overbevise bilisterne om at benytte renere brændstoffer. Desuden er indtægternes størrelse en ringe målestok for den miljømæssige virkning: en effektiv miljøafgift vil modvirke aktiviteter, som er miljøskadelige. Som følge heraf vil den reducere sit beskatningsgrundlag og muligvis kun skaffe få indtægter.

For fortsat at være miljømæssigt effektive igennem et vist tidsrum skal disse afgifter dog også justeres regelmæssigt for at opveje den samlede inflation, indkomststigninger og udsving i

<sup>8</sup>

Se f.eks. "Evaluering af miljøeffekter af miljøafgifter", Europa-Kommissionen, 1998; en ajourført version af denne undersøgelse vil foreligge inden for den nærmeste fremtid.

produktets pris før skat. Hvis man virkelig ønsker at bremse eller dæmpe efterspørgslen efter en forurenende vare eller aktivitet, bør prisen for den efter skat faktisk stige hurtigere end indkomsterne og den samlede inflation.

Dette kræver politisk vanskelige diskretionære afgiftsjusteringer, medmindre afgiftsformlen omfatter en automatisk justeringsmekanisme.

Det forholder sig derfor således, at ved at opdele de overordnede provenutal efter antallet af afgifter, de afgiftsbelagte produkter og forurenende stoffer, afgiftssatserne og den reelle pris efter skat opnås mere politikrelevante samlede talstørrelser. Hvis disse tal fremlægges som tidsserier sammen med tal for mængderne af afgiftsbelagte produkter og emissioner, vil de give yderligere oplysninger om fremskridtene med at integrere miljøspørgsmål i skatte- og afgiftspolitikken og vil vise, om en stigning i afgiftstrykket har været ledsaget af nedskæringer i forureningen.

### **5.3. Indikatorer for miljøskadelige politikker og foranstaltninger**

Udformningen af en samlet integrationsstrategi kræver også indikatorer for politikker, som tilsigtet eller utilsigtet fremmer aktiviteter, der er miljøskadelige.

Fremskridtet med at omlægge miljøskadelige politikker synes til dels at blive bremset af en mangel på samlet information om omfanget af disse modvirkende foranstaltninger. En forholdsvis ny OECD-rapport, som søgte at undersøge mulighederne for at forbedre miljøet ved at reducere subsidier, fandt frem til, at med nogle få undtagelser var internationalt sammenlignelige data om støtens størrelse enten mangelfuld eller på det nærmeste ikke-eksisterende<sup>9</sup>. Udviklingen af aftalte indikatorer for disse politikkers omfang og virkning kunne derfor fjerne en væsentlig hindring for en øget integration.

### **5.4. Indikatorer for miljøværdien**

Selv om bruttonationalproduktet er den mest tilgængelige (og derfor mest benyttede) indikator for den økonomiske velstand, er det strengt taget et mål for produktionen. Set ud fra synspunktet om miljøintegration har BNP-data to hovedsvagheder. De giver ingen information om den potentielle knaphed på naturressourcer, som kunne true den fremtidige økonomiske aktivitet, og de ser bort fra forringelsen af miljøkvaliteten, som kan have negativ indvirkning på den menneskelige sundhed og velfærd. For at råde bod på disse svagheder er der gjort en betydelig indsats for at udvikle "satellit"-nationalregnskaber og -indikatorer som f.eks. mål for opsparingen og formuen, som forsøger at sætte tal på virkningen af udtømningen og forringelsen af naturressourcerne. Disse mål tager sigte på at supplere de konventionelle økonomiske statistikker og udvider viften af information, der stilles til de offentlige myndigheders rådighed. Ved at sætte tal på udtømningen og forringelsen af miljøressourcerne i forbindelse med forskellige økonomiske aktiviteter kan de hjælpe de politiske beslutningstagere med at tage højde for disse ressourcers værdi for samfundet. Øget information om værdien af miljøressourcerne – herunder værdien af positive miljøeffekter, som visse økonomiske aktiviteter giver anledning til – kan skabe øget konsekvens

---

<sup>9</sup> "Improving the Environment through Reducing Subsidies; Part I: Summary and Policy Conclusions"; Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, 1998.

og gennemsigtighed i den førte politik ved at eksplicite de vurderinger, der er en implicit del af enhver miljøpolitisk foranstaltning.

### **5.5. Indikatorer for “miljøindustrien”**

Processen med at forbedre integrationen af miljøet i den økonomiske politik indebærer, at fokus i den førte politik skal flyttes fra miljøproblemerne til årsagerne til disse problemer. Dette betyder, at det vil være nyttigt for at overvåge fremskridtet med integrationen at klassificere miljøaktiviteter i to hovedunderkategorier, hvoraf den ene omfatter forureningsforhindring og -bekæmpelse (integreerede teknologier og processer), og den anden vedrører udbedring af miljøskader og tilvejebringelse af miljøtjenesteydelser. Information uddraget fra sidstnævnte underkategori kunne være nyttig i forbindelse med at løse nogle af de usikkerhedsmomenter, der knytter sig til vurderingen af miljøressourcer. Den sum penge, der bruges på at udbedre miljøskader og tilvejebringe miljøtjenesteydelser, kan tjene som rettesnor for, hvor stor en værdi miljøet tillægges. De data, som giver mulighed for at foretage en sådan klassificering, findes endnu ikke på fællesskabsplan. Det vil derfor ikke være muligt at frembringe disse indikatorer på kort eller mellemlang sigt.

## **6. KONKLUSIONER**

Det Europæiske Råd i Helsingfors anmodede Rådet om at fremlægge en samlet strategi for miljøintegration og en bæredygtig udvikling for Det Europæiske Råd i juni 2001. Det er af stor betydning at sikre, at disse samlede strategier lægger op til en konsekvent politik inden for de forskellige sektorer. Bidragene fra forskellige af Rådets sammensætninger til de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik skulle medvirke til at garantere en sammenhængende og systematisk strategi.

En miljøbeskyttelse baseret på øget brug af markedsbaserede instrumenter bør tages i betragtning ved udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og henstillingerne om kvaliteten og bæredygtigheden i de offentlige finanser. En bedre udnyttelse af miljøafgifter og miljøgebyrer end det nu er tilfældet vil bidrage til at sikre økonomisk effektivitet og udvide beskatningsgrundlaget. Dette vil hjælpe medlemsstaterne til at videreføre deres budgetkonsolidering, samtidig med at kvaliteten og bæredygtigheden i de offentlige finanser forbedres, hvilket falder i tråd med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon. Samtidig bør de markeder, hvor disse instrumenter anvendes, gøres mere konkurrenceorienterede og mere følsomme over for prissignaler.

Integrationen af miljøpolitikken og den økonomiske politik vil også blive forbedret ved at afskaffe miljøskadelige subsidier. Selv om der er bred enighed om, at sådanne subsidier findes og potentielt udgør en væsentlig kilde til miljøskader, synes der kun at være meget lidt konkret information om deres omfang og virkning. Kommissionen foreslår, at Rådet ved at benytte den fremgangsmåde, der benyttes til at finde frem til tilfælde af skadelig skattekonkurrence mellem medlemsstaterne som model, undersøger de nationale

skattesystemers positive og negative miljøvirkninger under hensyntagen til det arbejde, der i forvejen udføres i Fællesskabet på dette felt. En sådan undersøgelse skulle være så omfattende som muligt og omfatte direkte og indirekte, eksplicite og implicite samt tilsigtede og utilsigtede virkninger af subsidier, skatter og afgifter, skattedifferentiering og afgiftsfritagelser og afgiftslempelser. Resultatet heraf ville give medlemsstaterne mulighed for at udveksle information om "bedste praksis" i den nationale finanspolitik og pege på de elementer i de nationale systemer, der har særlig store miljømæssige effekter, såvel gode som dårlige. Dette ville bidrage til at fastsætte prioriteterne for miljømæssigt sunde finanspolitiske reformer.

En øget brug af markedsbaserede instrumenter bør afspejles i rapporterne om de økonomiske reformer på produkt- og kapitalmarkederne. Som det anbefales i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik for 2000, kunne Rådet demonstrere sit eget skudsmål som talsmand for miljøbeskyttelse ved snarest muligt at vedtage Kommissionens energiafgiftsforslag i en form, som ikke rejser tvivl om dets miljømæssige effektivitet.

En fællesskabsbaseret koordinering af gennemførelsen af forurenere betaler-princippet – hvad enten denne gennemføres via skatte- og afgiftssystemet eller ved brug af andre markedsbaserede instrumenter – vil bidrage til at løse de spørgsmål, der går under fællesbetegnelsen "konkurrenceevne", selv om dette – som anført i afsnit 4 ovenfor – er en misvisende betegnelse, fordi den makro-økonomiske konkurrenceevne bør forbedres ved at vende udviklingen i retning af en bedre integration af miljøhensyn. I de tilfælde, hvor afgifter eller gebyrer er det rette middel til at forbedre integrationen, bør de starte med en lav sats og gradvis forhøjes, så virksomhederne får mulighed for at tilpasse sig til de nye priser og finde frem til innovative løsninger på forureningsbekæmpelsen og forureningskontrollen. Dette strider mod gængs praksis i enkelte af medlemsstaterne, som er tilbøjelige til at starte med forholdsvis høje satser og yde langvarige fritagelser eller lempelser til større forurenere. Bortset fra at dette kan vise sig at være miljømæssigt irrationelt, indebærer det også risiko for at skade det indre marked og være i modstrid med Fællesskabets statsstøttelovgivning. Også her vil en fællesskabsbaseret koordinering kunne bidrage til at øge troværdigheden ved at indføre effektive forureningsafgifter gradvis. Hvis der blev opstillet minimumsrammer på fællesskabsplan, kunne dette også hjælpe de medlemsstater, som ønsker at gå hurtigere frem med at integrere miljøhensyn, men frygter, at selvstændige skridt vil medføre et tab af konkurrenceevne. Kommissionens forslag til regeringskonferencen om, at der benyttes afstemning med kvalificeret flertal inden for miljøafgifter, tager sigte på at bane vejen for etableringen af sådanne rammer<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> "Supplerende bidrag fra Kommissionen til regeringskonferencen om institutionelle reformer: Beslutningstagning med kvalificeret flertal i forbindelse med aspekter vedrørende det indre marked på området beskatning og social sikring", KOM(2000) 114 endelig udg. af 14. marts 2000.

På baggrund af ovenstående foreslår Kommissionen, at følgende bør udgøre de vigtigste elementer i en fællesskabsstrategi til forbedring af integrationen af miljøhensyn i den økonomiske politik:

- Fællesskabet bør vedtage en gennemsigtig, gradvis og troværdig strategi for miljømæssig integration med fastsættelse af effektive mål, der skal bygge på en samlet analyse af de disponible videnskabelige og tekniske data, miljøforholdene i de forskellige regioner af Fællesskabet og de potentielle udgifter til og fordele ved indgriben eller manglende indgriben
- integrationen af miljøhensyn i den økonomiske politik skal være i overensstemmelse med den strategi for en bæredygtig udvikling, som Det Europæiske Råd agter at vedtage i juni 2001
- undersøgelsen af miljøvirkningen af økonomisk aktivitet og regulering bør integreres i processen med multilateral overvågning af strukturreformer, hvilket ligeledes bør gælde den måde, hvorpå miljøpolitikken influerer på den økonomiske reformproces (reguleringens omfang, markedernes funktion)
- de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik bør inkorporere målsætningerne om miljøintegration ved brug af et pålideligt sæt af indikatorer, som skal udarbejdes
- analyser af kvaliteten og bæredygtigheden i de offentlige finanser skal tage særlig højde for beskatningens og udgiftspolitikken indvirkning på miljøintegrationen og bør omfatte en vurdering af, hvor effektivt økonomiske instrumenter opfylder miljømålsætninger
- en forbedret integration af miljøhensyn i den økonomiske politik bør sikres ved øget brug af en passende kombination af markedsbaserede instrumenter og regulering; denne bør omfatte afskaffelse af miljøskadelige subsidier og bør tage hensyn til analyser udført af Kommissionen og andre organisationer af markedsbaserede instrumenters miljømæssige og økonomiske effektivitet.

En sådan strategi skulle bidrage til at sikre, at Fællesskabet opnår en vækst, der er økonomisk og miljømæssigt bæredygtig.

## Bilag 1 Begrebet bæredygtighed

Udtrykket “bæredygtig udvikling” opfattes forskelligt. En økonom kan tænkes at opfatte udtrykket som forholdet mellem stigningstakten i bruttonationalproduktet, inflationsraten, statsbudgettet og betalingsbalancen. Dette er i det væsentlige en kort- til mellemfristet definition af bæredygtighed. Den ser bort fra bredere betragtninger. Disse omfatter bl.a. økosystemernes overlevelsesmuligheder på lang sigt, som mange former for økonomiske aktiviteter afhænger af, og overvejelser om, hvorvidt fordelingen af stigningen i indkomsterne fremkalder uligheder mellem rig og fattig, som udgør en trussel mod den sociale samhørighed.

En miljøaktivist vil derimod opfatte bæredygtig udvikling som et spørgsmål om f.eks. den globale opvarmning og bevarelsen af den biologiske mangfoldighed. Miljøpolitikens økonomiske eller samfundsmæssige effekter indgår formentlig i mindre grad i overvejelserne. Definitioner af miljømæssig bæredygtighed udtrykkes ofte i ret generelle termer. Dette kan gøre det vanskeligt at omsætte dem direkte i brugbare opskrifter på en politik.

Den måske hyppigst citerede og bredest accepterede definition af bæredygtig udvikling kommer fra World Commission on Environment and Development (“Brundtland-kommissionen”)<sup>11</sup>. Den definerer en bæredygtig udvikling som en udvikling, der “opfylder nutidens behov uden at ødelægge fremtidige generationers evne til at opfylde deres behov”. Denne definition skal gives mere indholdsmæssig substans, hvis den skal være praktisk anvendelig for de politiske beslutningstagere.

Selv om vi ikke kender fremtidige generationers behov, vil det være urimeligt at formode, at de vil være mindre end vores nuværende behov. Det vil sige, at som et minimum bør vi sigte mod at sikre, at vi ved opfyldelsen af vores behov ikke forhindrer fremtidige generationer i at nyde mindst den samme “levestandard” som vores. Hvilke følgevirkninger har denne målsætning?

Hver generation opfylder sine behov ved at udnytte de disponible ressourcer til at fremstille varer og tjenesteydelser, som den kan forbruge. Desuden anvendes nogle af de disponible ressourcer til at skabe nye ressourcer, som vil være til disposition til fremstilling af varer og tjenesteydelser til forbrug i fremtiden. Her når vi frem til et første kriterium, som kan benyttes ved vurderingen af den økonomiske politiks bæredygtighed: er det udbud af ressourcer, som vi efterlader til fremtidige generationer, tilstrækkeligt stort til at sætte dem i stand til at opfylde deres behov? For at stille det samme spørgsmål på en lidt anden måde, hvilke begrænsninger lægger dette bæredygtighedskriterium på, hvordan vi udnytter de ressourcer, der står til vores disposition?

Tre forskellige typer ressourcer er inputtene til fremstillingen af varer og tjenesteydelser: menneskelig kapital, naturressourcer og fysiske ressourcer. Nogle varer og tjenesteydelser kan fremstilles ved brug af forskellige teknikker. Det vil altså sige, at andelen af menneskelig kapital, naturressourcer og fysiske ressourcer, der benyttes til fremstillingen af dem, kan variere. Konstateringen af, at forskellige typer ressourcer kan erstatte

---

<sup>11</sup> “Our Common Future”; World Commission on Environment and Development; 1987.

hinanden, når de benyttes til fremstilling af varer og tjenesteydelser, skal dog tages med forbehold. Naturressourcer og fysiske ressourcer er ikke perfekt substituerbare. Naturressourcer fremstiller nemlig visse tjenesteydelser, som simpelthen ikke kan fremstilles på anden måde, og uden hvilke vi ikke ville kunne overleve. Konstateringen af, at naturressourcer og fysiske ressourcer er substituerbare, men ikke perfekt substituerbare, har to konsekvenser.

Det forhold, at der er en vis substituerbarhed mellem naturressourcer og fysiske ressourcer, betyder, at bæredygtighed giver en vis frihed til den nuværende generation med hensyn til dens anvendelse af de naturressourcer og fysiske ressourcer, den disponerer over. Det er ikke nødvendigt, at vi videregiver nøjagtig samme kvantitet og kvalitet af hver enkelt type naturressource og fysiske ressource til vores disposition til vores efterkommere. Det er snarere nødvendigt, at de samlede ressourcer, der er til rådighed for fremtidige generationer, samt de menneskelige ressourcer er i stand til at fremstille varer og tjenesteydelser, som vil sætte de fremtidige generationer i stand til at opfylde deres behov mindst lige så godt som den nuværende generation.

Ud over at substituere mellem ressourcer kan samfundet også substituere varer og tjenesteydelser med hinanden – det kan vælge at forbruge forskellige typer varer og tjenesteydelser i forskellige kvanta. Bæredygtighed forudsætter altså ikke, at den samme fordeling af varer og tjenesteydelser står til disposition for fremtidige generationer. Hvad der er af betydning er, at udvalget af varer og tjenesteydelser er således, at fremtidige generationer er i stand til at opnå den samme velfærd som den nuværende generation.

Denne opfattelse af bæredygtighed svarer nøje til en definition, som ofte betegnes kriteriet om “den svage bæredygtighed”. Inden for disse rammer måtte en politik sigtende mod opnåelse af bæredygtighed finde den rette balance mellem akkumuleringen og udtømmningen af de økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige ressourcer. Af alternative definitioner på bæredygtighed skal nævnes:

- “stærk bæredygtighed”: denne fremhæver betydningen af naturressourcerne af den grund, at de fremstiller tjenesteydelser, som ikke kan erstattes eller tilvejebringes på anden måde
- “miljømæssig bæredygtighed”: denne kræver bevaring af den fysiske strøm af varer og tjenesteydelser fra naturressourcerne.

Forskellene mellem disse og andre definitioner af bæredygtighed vedrører i det væsentlige, i hvor høj grad naturressourcerne og de fysiske ressourcer kan betragtes som indbyrdes substituerbare. Disse forskelle skal dog ikke aflede opmærksomheden fra den høje grad af overlappning, som findes mellem konkurrerende definitioner af bæredygtighed. De er alle sammen enige om, at vi ikke kan bruge naturressourcerne i ubegrænset omfang. Miljøet har en finit evne til at absorbere affaldsbiprodukterne af økonomisk aktivitet. Udformningen af Fællesskabets politik for bæredygtighed bør ikke forsinkes af luftige diskussioner om, hvor disse grænser nøjagtig befinder sig.

### Bæredygtighed som et princip for praktisk politik

Lad os se på eksemplet med opførelsen af et vandkraftværk. Dette indebærer at substituere naturressourcer med fysiske ressourcer og ændrer den type tjenesteydelser, der står til rådighed for samfundet. I stedet for de tjenesteydelser, det "oprindelige" landskab kunne fremstille, f.eks. fiskeri eller turisme, har samfundet nu rådighed over den elektricitet, kraftværket producerer. Disse tjenesteydelser er eller er ikke tilstrækkelige til at opveje de tjenesteydelser, som de erstatter. Det er umuligt at sige, hvor stor relativ værdi samfundet vil sætte på hvert af disse sæt af tjenesteydelser i hvert enkelt tilfælde. Alligevel er dette afgørende for, om opførelsen af kraftværket er forenelig med en bæredygtig udvikling. Hvis elektriciteten er mere værdifuld, så er kraftværket foreneligt med bæredygtighed; i modsat fald er det ikke. Det essentielle er, at erstatningen af naturressourcer med fysiske ressourcer kan være forenelig med bæredygtighed.

Derimod er klimaændringerne et spørgsmål, hvor bæredygtighedskriteriet ikke giver en klar rettesnor for politikken. Der er bred enighed i videnskabelige kredse om, at forhøjede koncentrationer af drivhusgasser i atmosfæren som følge af menneskelig aktivitet – primært kuldioxid fra forbrændingen af fossile brændstoffer – indebærer risiko for at ændre jordens klima på en uforudsigelig, men yderst ødelæggende måde. Med andre ord er den nuværende brug af fossile brændstoffer og af atmosfæren som losseplads for den kuldioxid, de producerer, ikke forenelig med bæredygtighed. Det vil sige, at vores nuværende adfærd indebærer risiko for at underminere fremtidige generationers evne til at opfylde deres behov. Som følge heraf har industrilandene i henhold til betingelserne i Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer aftalt at nedbringe deres emissioner af drivhusgasser for at slå ind på en bæredygtig udviklingskurs.

Det er generel enighed om, at risikoen for, at klimaændringer vil skade den nuværende generations velfærd alvorligt, er ganske ringe: hvis man gennemførte en cost-benefit-analyse, som kun tog højde for de fordele, som den nuværende generation direkte modtager, ville den næsten med sikkerhed konkludere, at initiativer til forhindring af klimaændringer ikke var berettiget. Den omstændighed, at der alligevel sker fremskridt i retning af en løsning af problemet, er et praktisk eksempel på integration af miljøhensyn i den økonomiske politik og viser, at bæredygtighedskriteriet kan have praktiske virkninger for den førte politik i den virkelige verden.

Integration af miljøhensyn i den økonomiske politik *via* bæredygtighedskriteriet kan eller kan ikke give brugbare politiske opskrifter i det enkelte tilfælde. Det kan tænkes, at det aldrig vil lykkes os at nå frem til en tilfredsstillende operationel definition af bæredygtighed, som til alle tider og i alle situationer kan tjene som rettesnor for beslutningstagningen. Hyppigt vil en beslutning om, hvorvidt en bestemt begivenhed er forenelig med bæredygtighed eller ej, være en skønssag. Hvis bæredygtighedskriteriet imidlertid blev inkorporeret i beslutningstagningen, vil grundlaget være lagt til analyserammer, inden for hvilke disse skøn kan foretages i bevidsthed om, hvilke følgevirkninger beslutninger, der træffes nu, vil få for fremtidige generationers velfærd.

## Bilag 2 Økonomiske instrumenter til brug for miljøintegration

Ud fra betragtningen om, at hovedårsagen til, at miljøhensyn i utilstrækkelig grad er integreret i den økonomiske politik, er, at markederne for mange miljøvarer og miljøtjenesteydelser enten mangler eller er ufuldstændige, pegede afsnit 2 i denne meddelelse på en række markedsbaserede instrumenter, som potentielt kunne forbedre integrationen af miljøpolitikken og den økonomiske politik. Dette bilag drøfter denne problematik mere indgående.

### **Ejendomsrettigheder**

Miljømæssige eksternaliteter opstår på grund af ufuldstændige eller manglende markeder for miljøvarer og miljøtjenesteydelser. Udviklingen og tildelingen af omsættelige ejendomsrettigheder skaber et marked og internaliserer derved denne eksternalitet. Derved sikres det, at de samfundsmæssige og private omkostninger udlignes, og der opnås et økonomisk effektivt resultat.

Spørgsmålet om, hvorvidt forurenerne eller ofrene skal tildeles ejendomsrettighederne, har en række vigtige billighedsretlige konsekvenser – for spørgsmålet om, hvem der ejer samfundets ressourcer. Hvis forurenerne får tildelt ejendomsrettighederne, betales de for at reducere deres forurening; hvis samfundets borgere får tildelt rettighederne, så betaler forurenerne dem for retten til at forurene. Integration af miljøhensyn i den økonomiske politik gennem anvendelse af forureneren betaler-princippet vil få dybtgående konsekvenser. Forureneren betaler-princippet udgør ikke blot et sundt grundlag for miljøpolitikken, men det kan også føre til en effektiv og retfærdig økonomisk politik og bidrage til at skabe social samhørighed.

Selv om tildelingen af ejendomsrettigheder til miljøaktiver – enten til ofrene for forurening eller til forurenerne – kan være alt, regeringerne skal gøre for, at miljøproblemer kan blive løst på en økonomisk effektiv måde, egner mange miljøproblemer sig ikke til en sådan “ren” markedsløsning.

F.eks. skyldes mange former for luftforurening tusindvis af kilder og berører millioner af mennesker. I sådanne situationer er det umuligt for den enkelte at identificere nøjagtig den forureningskilde, der berører ham eller hende. Det er heller ikke sandsynligt, at det er i den enkeltes interesse at tage skridt over for en enkelt forureningskilde, fordi denne forurening også berører mange andre: omkostningerne ved at gribe ind vil blive båret af den enkelte, men fordelene vil blive mange mennesker til del. I så fald har den enkelte et incitament til at "køre på frihjul" på andres bekostning. Tildeling af ejendomsrettigheder vil således ikke alene være nok til at sikre et økonomisk effektivt resultat. Hvis en ret til at forurene tildeles virksomheder, er det usandsynligt, at enkeltpersoner formår at organisere sig for kollektivt at betale virksomheder for at reducere forureningen; hvis en ret til ren luft tildeles borgerne, vil virksomhederne betragte det som alt for dyrt at købe en del af denne ret fra de enkelte ejere.

Stillet over for denne situation vil en regering, som ingenting foretager sig, implicit subsidiere forurenende aktiviteter og ikke søge at sætte grænser for

forureningen. På den anden side vil en eksplicit tildeling af ejendomsrettigheder til enten forurenerne eller ofrene for forureningen være lige så ineffektiv. I betragtning af, at forurening er miljømæssigt uønsket og økonomisk ineffektiv, er en eller anden form for offentlig indgriben nødvendig for at beskytte samfundets interesser. Hvis problematikken sættes ind i en integreret sammenhæng med en bæredygtig udvikling, består udfordringen i, hvordan miljømålsætningen om en reduceret forurening bedst kan integreres i de økonomisk-politiske målsætninger om at fastholde en høj produktion og beskæftigelse, som giver mulighed for at opfylde befolkningens behov på en måde, der er forenelig med målet om samfundsmæssig bæredygtighed.

### **Afgifter, omsættelige tilladelser, subsidier og andre incitamerter**

Hvis regeringerne ikke kan skabe velfungerende markeder ved at tildele ejendomsrettigheder, kan de alligevel udnytte markedskræfterne til at forbedre eller bevare miljøkvaliteten ved at opkræve afgifter eller tilbyde incitamerter. Disse sætter en pris på miljøressourcer. De bevæger sig dermed i retning af at internalisere den miljømæssige eksternalitet ved at tilnærme private og samfundsmæssige omkostninger til hinanden. Det forhold, at det næsten altid er umuligt i hvert enkelt tilfælde præcist at opgøre omkostningerne ved skade forvoldt af forurening eller den fordel, som en miljøtjenesteydelse frembyder, gør ikke de økonomiske og miljømæssige argumenter for at lade forurenerne betale og yde erstatning til tjenesteyderne ugyldige.

Omsættelige emissionstilladelser er en potentielt meget nyttig markedsbaseret måde at gennemføre miljømålsætninger på, når en absolut mængde forurening er det politiske mål<sup>12</sup>. De er dog ikke et egnet instrument i alle tilfælde af denne art. Hvis den pågældende forureningskilde giver anledning til miljømæssige "hot spots", bør andre former for forureningsbekæmpelse benyttes. Hvis omkostningerne ved at måle emissioner fra individuelle forureningskilder er høje i forhold til omkostningerne ved forureningsbekæmpelse, og hvis det ikke er muligt at overvåge visse input, som har nær tilknytning til emissionerne, så er handel med emissionstilladelser ikke en omkostningseffektiv metode.

Hvad angår virkningen på miljøet gør det ringe forskel på konkurrencebaserede markeder, om tilladelserne sælges ("bortauktioneres") eller tildeles gratis ("grandfathered") – i begge tilfælde er mængden under tilladelserne kendt og begrænset, og det er det, der frembyder den miljømæssige fordel. Både ved gratis tildeling af tilladelser og bortauktionering opnås en internalisering af de eksterne omkostninger – en nødvendig forudsætning for økonomisk effektivitet. Bortauktionering har dog den fordel, at de indtægter, der rejses fra salget af omsættelige emissionstilladelser, kan – og bør – benyttes af regeringerne til at

---

<sup>12</sup> Af denne grund har Kommissionen for nylig fremført, at handel med emissionstilladelser kunne "være en del af en sammenhængende række fælles og koordinerede politikker og foranstaltninger til nedbringelse af drivhusgasemissionerne og opfyldelse af vore Kyoto-forpligtelser" (grønbog om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union ; KOM(2000) 87 af 8. marts 2000).

nedsætte fordrejende skatter og afgifter i andre dele af økonomien for derved at give den samlede effektivitet en yderligere saltvandsindsprøjtning.

Fra et økonomisk synspunkt er subsidier og andre incitamenter til "rene" aktiviteter eller til overgang til sådanne teknologier i princippet lige så gode som gebyrer eller afgifter på "svinende" aktiviteter til at fungere som middel til at nå miljøpolitiske målsætninger, fordi begge fjerner eller formindsker forskellen mellem de private og de samfundsmæssige omkostninger ved den forurenende aktivitet. Denne manglende forskel i virkningen gælder dog kun, hvis tilvejebringelsen af indtægterne til at finansiere disse betalinger ikke skaber en yderligere fordrejning et andet sted i økonomien.

At betale for en reduktion af negative eksternaliteter i stedet for at lægge afgift på negative eksternaliteter rejser spørgsmålet om indkomstfordelingen i almindelighed og spørgsmålet om fordrejning af konkurrencen på det indre marked i særdeleshed<sup>13</sup>.

Fra et miljøpolitisk synspunkt opfylder sådanne betalinger ikke forureneren betaler-princippet. De kan dog alligevel bidrage til spredningen af nye og miljøvenlige teknologier og aktiviteter, især i tilfælde, hvor det er umuligt eller vanskeligt at anvende forureneren betaler-princippet. Risikoen i en sådan "næstbedste" løsning er, at modtagerne af subsidier kan blive afhængige af dem, hvilket gør det vanskeligt at fjerne dem, selv om de ikke har nogen miljømæssig eller økonomisk berettigelse.

## **Forhandlede aftaler**

I sin meddelelse om miljøaftaler fra 1996<sup>14</sup> bemærkede Kommissionen, at disse aftaler "er et effektivt middel til at gennemføre foranstaltninger og derfor kan bidrage til at mindske mængden af love og administrative bestemmelser".

Sammenlignet med lovgivning, som kan tænkes at foreskrive ensartede standarder eller brug af en bestemt teknologi, giver forhandlede aftaler erhvervslivet større fleksibilitet til at nå aftalte miljømål. Dette fremmer innovation, fordi det nedbringer overholdelsesomkostningerne. For at blive en succes skal sådanne aftaler opstille veldefinerede og kvantificerede målsætninger, som kan overvåges. Offentliggørelse af sådanne aftaler bidrager til at sikre troværdighed og gennemsigtighed og hindre forhandlinger, som ikke opnår meget mere end at være et gummistempel for "business as usual"-scenarier.

Hvor miljømæssigt effektive forhandlede aftaler er til at opnå reduktioner af forureningen, der er større end dem, man ellers ville have opnået, er vanskeligt at vurdere, fordi erhvervslivet selv ved mere om egne aktiviteter end lovgiverne.

---

<sup>13</sup> Fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 72 af 10. marts 1994) giver vejledning i, hvilke typer støtte der er forenelige med reglerne for det indre marked.

<sup>14</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om miljøaftaler; KOM(96) 561 af 27. november 1996.

Realistisk set kan sådanne aftaler kun forhandles med sektorer, hvor der findes en stærk brancheorganisation, som repræsenterer alle eller næsten alle virksomheder i sektoren og er bemyndiget til at forhandle på deres vegne. En sektoropdelt fremgangsmåde kan dog medføre, at ens problemer behandles uensartet, hvorved der vil kunne blive skabt supplerende fordrejninger i økonomien. Dette kan føre til en situation, hvor byrden med forureningsbekæmpelsen falder uforholdsmæssigt tungt på mindre virksomheder i sektorer i udvikling samt husholdningerne.

I nogle situationer kan forhandlede miljøaftaler være et mere effektivt middel til at reducere forureningen end direkte regulering. Alt efter omstændighederne vil forhandlede miljøaftaler kunne blive et nyttigt supplement til markedsbaserede instrumenter.

## Information

Den betydningsfulde rolle, som information spiller for effektivt fungerende markeder, bliver nemt overset. For ofte er information til forbrugerne og producenterne om miljøvirkningen af forskellige varer og tjenesteydelser enten ikke-eksisterende eller mangelfuld eller præsenteres i en form, som ikke letter et velinformeret valg. F.eks. har lavenergipærer, selv om de er dyrere i anskaffelse end konventionelle glødelamper, betydeligt lavere driftsomkostninger og giver den samme lysmængde og varer meget længere. Hvis forbrugerne ikke ved noget om, hvor stor en del af deres elregning der går til belysning, hvordan skal de kunne afgøre, om brug af lavenergipærer kan svare sig? Tilsvarende giver en energimærkning på husholdningsapparater, som kun gør opmærksom på forskelle i energiforbruget, ikke umiddelbart forbrugerne mulighed for at vurdere, om den højere anskaffelsespris for et apparat med lavere driftsomkostninger er berettiget i forhold til et apparat, som er billigere i anskaffelse, men dyrere i drift.

Effektiviteten i klar og pålidelig information kan forbedres, hvis den kombineres med prissignaler, som afspejler miljøomkostningerne og miljøfordelene ved forskellige varer og tjenesteydelser. Sådanne prissignaler kan mindske behovet for regulering, der foreskriver forbrugeroplysning. Efter det første olieprischok blev brændstofforbruget et vigtigt salgsargument for bilproducenterne. Selv om mange af de opgivne forbrugstal næppe særlig hyppigt ville have kunnet opnås under faktiske køreforhold, viser den omstændighed, at disse oplysninger spontant kom frem, hvor stor en rolle prissignaler kan spille for en forbedret forbrugerinformation. Den store betydning, som information om brændstofforbruget fik i 1970'erne og 1980'erne, hvor brændstofpriserne var forholdsvis høje, står i kontrast til situationen sidst i 1990'erne, hvor de lave brændstofpriser fik Rådet og Europa-Parlamentet til at vedtage et direktiv, der stiller krav om visning af tal for brændstofforbruget<sup>15</sup>. Eftersom brændstof var kommet til at udgøre en mindre del af de samlede omkostninger ved at eje en bil, havde det fået mindre indflydelse på forbrugernes valg.

---

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/94/EF af 13. december 1999 om adgang til forbrugeroplysninger om brændstoføkonomi og CO<sub>2</sub>-emissioner i forbindelse med markedsføring af nye personbiler; EFT L 12 af 18. januar 2000.

Bedre information kan også hjælpe virksomhederne – specielt SMV - med at vælge mindre forurenende produktionsmetoder. Landmændene kan bruge bedre oplysning til at opnå et acceptabelt høstudbytte ved brug af mindre kvælstofholdig gødning. Energiauditter kan f.eks. sætte virksomhederne i stand til at forbedre deres konkurrenceevne ved at reducere energiforbruget pr. produceret enhed, samtidig med at de reducerer emissionerne af drivhusgasser og andre forurenende stoffer.