

GRØNNE SKATTER OG AFGIFTER

en vej til bedre miljø
og mere beskæftigelse



Januar 1997

Indhold

SiD's opsummering af konferencen- -----	s. 4
Velkomst og introduktion v. gruppeformand Steen Andersen, SiD, og miljøkonsulent Ole Busck, SiD's miljøafdeling: Grønne skatter skal spænde markedskræfter for miljøets vogn -----	s. 7
Skatteminister Carsten Koch: På vej mod et økologisk skattesystem- -----	s. 9
Mikael Skou Andersen, Århus Universitet: Hvad gør vore nabolande og hvad er vor bevægelsesfrihed- -----	s.13
Vidar Christiansen, medlem af norsk skattekommission: Tankene i den norske grønne skattekommissjons forslag- -----	s.24
Maude Svensson, Sveriges finansministerium: Energi- og miljøskatte i Sverige- -----	s. 30
Erik Christensen og Klaus Lindegaard, Aalborg Universitet: Et miljøbidrag til miljøgælden - en grøn afgiftsreform- -----	s. 38
Frans Clemmensen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Grønne afgifter og fordelingshensyn- -----	s. 49
Stefan Brendstrup, CASA og Det økologiske Råd: Evaluering af grønne afgifter i relation til en skatteomlægning- -----	s. 55
Frede Hvelplund og Henrik Lund, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet: Grøn energipolitik og samfundsøkonomi- -----	s. 61
Christian Ege, Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA: Præsentation af projekt om miljø og beskæftigelse- -----	s. 66
Spørgsmål og debat- -----	s. 72
Paneldiskussion m. Steen Andersen, SiD, Martin Glerup, (S), Elsebeth Gerner, (R), Eva Møller, (K), Søren Nicolaisen, Håndværksrådet-----	s. 74
International perspektivering v. David Gee, EU's miljøagentur- -----	s. 84
BILAG: ETR in Europe (projektet og netværket). Deltagerliste- -----	s. 87

Et miljøbidrag til miljøgælden: en grøn afgiftsreform

- Hvad betyder miljøgælden for beskatning, fordelingspolitik og beskæftigelse?

Miljøgæld er et økonomisk mål for de negative miljøeffekter, der ikke tages hånd om. Som begreb er miljøgælden måske umiddelbart tillokkende, som et billede på en ikke-bæredygtig omgang med naturgrundlaget. Skal man forsøge at opgøre den, stilles man derimod overfor en række problemer både af definitorisk og afgrænsningsmæssig art. Sigter man mod en opgørelse af den absolutte værdi af forringelsen af naturgrundlaget, hvilket tilbageføringstidspunkt og naturtilstand vil man så lægge sig fast på? Vælger man at se på relative bidrag over tid eller fra forskellige typer af aktiviteter, hvilket skadesbegreb vil man så anvende for at adskille akkumulerede effekter fra f.eks. årlige bidrag? Hvilken geografisk afgrænsning kan man forsvare og hvilken afgrænsning af miljøeffekter vil man benytte?

Har man sagt miljøgæld så har man vel også sagt miljøskyld, men er det en moralsk størrelse eller en praktisk ledetråd for miljøpolitikken? Metoden bestemmer anvendeligheden af miljøgældsopgørelsen (Christensen & Lindegaard, 1993) og afgrænser man sig til pragmatisk at bekende sig til en handlingsorienteret værdisætningsmetode, som f.eks. de negative miljøeffekters forebyggelses-, undgåelses og afbødningsomkostninger med tilgængelig teknologi, så kan miljøgældsopgørelsen blive et mål for det praktisk mulige miljøindsatsbehov. Man kan stille årlig miljøgældsætning op overfor årlig miljøindsats og gøre status over miljøbalance, dvs. over- eller underskuddet på sine betalinger til miljøet (Lindegaard, 1994).

I Danmark er der i de senere år udarbejdet flere forskellige konkrete værdisætningsstudier af de negative miljøeffekter. De mest omfattende studier er en opstilling af miljøomkostningerne på brancheniveau (Miljøstyrelsen, 1994) samt en opgørelse af værdien af den danske energisektors negative miljøeffekter (Meyer, 1994). Begge studier søger en så omfattende skadesopgørelse som muligt og baserer sig på resultaterne af mange for-

skellige værdisætningsmetoder. Luftforureningen er i begge studier en væsentlig parameter og her anvendes en tysk skadesopgørelse fra 1988, der igen delvist baserer sig på et andet tysk studie, der giver en totalopgørelse af den årlige tyske miljøbelastning (Wicke, 1986). I denne skadesopgørelse summeres således værdier på forskellige skader opgjort efter betalingsviljer, indkomstab, afbødningsomkostninger m.m. sammen til et samlet beløb. mere end 103,5 mia. DM pr. år.

Den svenske miljøgæld er blevet opgjort på en noget anden vis, idet der her udelukkende blev anvendt en og den samme værdisætningsmetode, "reperationsindsatsen". Resultatet blev i denne undersøgelse, at Sveriges miljøgæld i 1990 på mere end 260 mia. SEK. totalt set og den årlige gældsætning var på 6,6 mia. SEK. i 1990 (Jernelöv, 1992).

I Danmark udgav Rockwool Fonden i samarbejde med Danmarks Statistik en velfærdsindikator for Danmark 1970-1990 og heri indgår en opgørelse af de defensive miljøudgifter og de hypotetiske miljøomkostninger i perioden. De defensive udgifter på miljøområdet defineres som de udgifter, der afholdes i forbindelse med undgåede emissioner. Det er udgifter, der har været afholdt af enten virksomhederne, det offentlige eller husholdningerne. I perioden har de ligget på en halv til omkring 1 milliard kr. omkring 1980 hvorefter de har været svagt faldende. De hypotetiske miljøomkostninger er de udgifter, der skulle være afholdt i de enkelte år i perioden, for at have undgået skadelige emissioner og angiver således de udgifter, der skulle være afholdt for at bringe udledningerne ned på et acceptabelt niveau. Det beregnes ved at opgøre hvor meget det ville have kostet at have undgået en given mængde forurening ved brug af bedst tilgængelige metoder og teknologi. Det skønnes at de hypotetiske miljøudgifter i 1970-erne var på 12 mia. kr. om året, mens de omkring 1980 faldt til 8 mia., kr. I de

hypotetiske omkostninger indgår udgifter til rensning af spildevand, kvælstof, bly, SO₂ og NO_x, mens man afholder sig fra at inddrage CO₂ emissionen, ligesom f.eks. jordforureningindsatsen på anslået 24 mia. kr. (Miljøstyrelsen, 1996) ikke indrages.

Opgørelsen viser klart, at de udgifter samfundet bruger på at afværge og mindske uheldige miljøeffekter samt til forebyggelse af miljøskader kun udgør en lille del af de udgifter, der skulle have været afholdt indenfor, hvis man ville have undgået de skadelige effekter på de områder, hvor en miljøforbedrende indsats er mulig. Der produceres hvert år en række usynlige skader, der ikke betales, men hober sig op som en miljøgæld, der udtrykker at naturkapitalen på en række områder langsomt nedslides og ødelægges. Denne miljøgældsætning kan opfattes som en indikator for hvilken miljøindsats, der er såvel nødvendig som praktisk mulig at iværksætte, hvis den kunne finansieres og dette spørgsmål relaterer sig til hele diskussionen om miljøafgifter og grøn skattereform.

2. Miljøskatter og afgifter

Der er ikke nogen konsensus omkring definitionen af grønne eller miljø- og miljørelaterede gebyrer, afgifter og skatter, mens det dog er muligt at skelne mellem tre typer af formål, som de primært udformes efter. Skatter betegner således opkrævninger til generelle offentlige formål, der er genstand for politiske forhandlinger. Afgifterne betegner opkrævninger pålagt specielle områder ud fra et adfærdsregulerende formål om at nedbringe forbruget i produktions- eller konsumledet. Gebyrer betegner formålsbestemte ophævnninger, der modsvares af bestemte ydelser og har dermed brugerbetaling som sit formål. Skatterne tjener et fiskalt formål idet det skaber et offentligt finansieringsgrundlag oftest under hensyntagen til fordelingspolitiske hensyn. Afgifterne tjener f.eks. et miljø- og sundhedsmæssigt formål og søger at fremme et økonomisk incitament til at ændre adfærd og substituere. Gebyrerne angiver et øremærket formål, der fastsættes ud fra et „hvile i sig selv princip“ omkring finansieringen af veldefinerede ydelser.

Endelig, så eksisterer der i princippet en mellemform, der både søger økonomiske og miljø-

mæssige målsætninger, nemlig de såkaldte øremærkede eller formålsbestemte miljøafgifter. Med disse søges på den ene side tilvejebragt et bestemt finansieringsgrundlag og på den anden side iværksat en bestemt, ofte temporær og veldefineret miljøindsats eller ydelse. I praksis kan det dog være svært at skelne skarpt mellem formålsbestemte afgifter og gebyrer, ligesom at de andre opkrævningstyper i praksis vil have flere funktioner og kunne anskues ud fra flere formål.

Der ligger en ret-og-rimelighedsbetragtning (forurenere-betaler-princippet) bag argumentation for opkrævningerne på miljøområdet. Miljørelaterede skatter kan således begrundes med, at det i sig selv er positivt, hvis miljørelaterede goder afspejler evt. eksterne omkostninger i deres pris. Afgifterne begrundes herudover med, at en internalisering af de eksterne omkostninger skal give et incitament til at iværksætte miljøforbedrende foranstaltninger på områder, hvor det er omkostningseffektivt, dvs. optimalt i forhold til omkostningerne forbundet med indførelsen af renere teknologi og/eller substitution. Da gebyrer også er en omkostning, kan de ligeledes virke som et incitament til adfærdsændringer.

Der findes indenfor miljøområdet eksempler på alle opkrævningstyper. Energiafgifterne henregnes normalt til den fiskale type og betegnes da ofte også som energiskatter, idet de netop ikke har nogen synderlig adfærdsregulerende betydning, da energiforbruget er pris-uelastisk på kort sigt (OECD, 1993). Substitution mellem forskellige energikilder, brændstoffer og kul- og olieprodukter kan dog tilskyndes gennem differentierede afgiftssatser, ligesom investeringer i energibesparelser kan tilskyndes på længere sigt. På energiområdet skelnes der således også i Danmark mellem for det første energiafgifter og for det andet de såkaldt miljørelaterede energiafgifter, der har set dagens lys i de senere år (SO₂ og CO₂).

Miljøafgifter forbindes traditionelt med adfærdsregulerende afgifter på skadelige stoffer og forurenende emissioner. Her opgøres de marginale skader forbundet med en given aktivitet, der så pålægges en enhedsafgift, hvorved der skabes et økonomisk incitament til at reducere skaden ideelt til det optimale niveau, idet at de eksterne om-

kostninger internaliseres i de private omkostningsfunktioner og dermed i de private beslutninger. Et stærkere incitament kan skabes ved at pålægge marginalt stigende afgifter pr. enhed evt. kombineret med et bundfradrag, men da den gennemsnitlige enhedsafgift jo absolut set giver en med forbrugt voksende afgiftsbyrde, så vil en regulær forhøjelse af selve afgiftssatsen måske være en enklere løsning. Udformningen afhænger selvfølgelig af skadesfunktionens udseende eller af hvorvidt en optimal løsning faktisk intenderes fremfor en regulær signaleffekt (i mangel på førstnævnte). Det er endvidere et åbent spørgsmål hvorvidt marginelt stigende miljøskatter over tid også skal henføres til den adfærdsregulerende type selvom de endda forudannonceres i skattepolitikken.

Tværtimod kan stigende afgiftssatser over tid indikere, at der her er tale om opkrævninger med et fiskalt formål, da statens provenu fastholdes eller øges indenfor det givne område, selvom et argument herfor også kan være, at miljøafgifter altid må justeres (opad) i forhold til deres faktiske effekt på miljøadfærden i situationer, hvor man ikke på forhånd har viden om de private nytte- og omkostningsfunktioner. I princippet er provenuet fra adfærdsregulerende afgifter jo netop tiltænkt at skulle aftage over tid i takt med indførelsen af miljøforbedrende foranstaltninger og ændret adfærd.

En nyere variant af de traditionelle miljøafgifter består i at de kombineres med tilbageførings- og kompensationsordninger, hvormed der søges en omkostnings- og dermed konkurrenceevne- og beskæftigelsesneutral adfærdsregulering, som ellers er søgt fastholdt ved egentlig afgiftsfritagelse for erhvervene.

Gebyrer på miljøområdet omfatter i Danmark hovedsageligt egenbetaling af administrative omkostninger i forbindelse med tilsyn, kontrol og sagsbehandling samt, væsentligere, betalinger til affalds- og spildevandsbehandling, der normalt hidrører under kategorien af forsyningsvirksomheder.

Formålsbestemte afgifter hævder som nævnt såvel fiskale som miljømæssige formål i forening.

Et vist udgiftsbehov bestemmes til miljøforbedrende aktiviteter, som der så opkræves de nødvendige midler til at realisere. Afgifterne er normalt miljørelaterede, men deres hovedformål er ikke at stimulere til ændret adfærd ligesom de

traditionelle miljøafgifter. Tværtimod skal de udformes således, at et fast provenu kan sikres til dækning af den givne miljøindsats og de hermed forbundne investeringer. Det er dog meningen, at afgiftsprovenuet skal aftage og helt falde bort i takt med at miljøindsatsen nærmer sig sin afslutning og behovet er opfyldt, hvorfor et sammenfald med det adfærdsregulerende formål ikke behøver at udelukkes. Spørgsmålet er her også hvorvidt man vil opkræve afgiften fra miljøsynderne eller fra de, der får gavn af miljøindsatsen og også hvorvidt miljøindsatsen er rettet mod fortidens miljøsynder eller mod fortløbende og evt. fremtidige problemer. Der kan således indgå ret-og-rimelighedsbetragtninger i udformningen af de formålsbestemte miljøafgifters opkrævningsside.

Som et dansk eksempel på en formålsrettet miljøafgiftsordning opkræves der en speciel afgift på benzinsalget (2,5 øre/liter i 1994, 4 øre/liter i 1996) og provenuet (ca. 70 mill. kr./år i 1994) går til en speciel fond, Oliebranchens Miljøpulje, der administrerer provenuet og forestår indsatsen til oprydning af forurenede grunde ved eksisterende og nedlagte tankstationer (anslået 3-4.000).

Ordningen er etableret som en frivillig aftale i 1992 og branchen opkræver selv afgiften, ligesom den selv i samarbejde med miljømyndigheder og interesserede kommunale og amtskommunale parter planlægger og styrer oprydningsindsatsen via et dertil nedsat råd, Miljøpuljerådet. Pr. 31. juli 1995 var 418 oprydningsprojekter behandlet her og Ca. 200 projekter var afsluttet. (Finansministeriet, 1994, Miljø- og Energiministeriet, 1995, Miljøstyrelsen, 1996).

Som nævnt, kan det i praksis være svært at skelne mellem formålsbestemte afgifter og gebyrer. Et eksempel er her ordningen omkring genopladelige NiCd batterier fra 1992, hvor en bekendtgørelse omkring indsamling af disse batterier supplerer en bekendtgørelse om gebyr på batterierne, hvis provenu finansierer indsamlingen og bortskaffelsen efter aftale mellem miljøministeren og „Foreningen til indsamling af genopladelige batterier“. Ordningen blev i 1995 tænkt udbygget med en egentlig afgift på batterierne, der skulle godtgøres ved indsamling og altså fungerer som en pant, men fungerer fra 1996 som en afgift, der tiltænkes

at finansiere selve indsamlingsordningen, der ikke hidtil har været nogen større succes. En frivillig indsamlingsordning for blyakkumulatorer er endvidere iværksat efter trussel om indførelse af en lignende afgift. (Finansministeriet, 1994, Miljø- og Energiministeriet, 1995, Danmarks Statistik, 1996).

Danmarks CO₂ afgift, der blev iværksat for husstandene i 1992 og for erhvervslivet i 1993, er et andet eksempel på en miljøafgift, hvori der indgår formålsbestemte elementer. Afgiften finansierer dels en række tilskudsordninger, der administreres af Energistyrelsen og dels kan erhvervslivet opnå en særligt refusion af afgiftsbetalingen på 2%, hvis de foretager energisyn af deres virksomheder. CO₂ afgiften indbragte i 1992 godt 1,5 milliarder kr., i 1993 knap 3,3 milliarder kr. og forventes i 1996 at indbringe 3,6 milliarder kr. På tilskudsordningen anvendtes i 1993 godt 0,55 milliarder og i 1996 forventes anvendt godt 1,75 milliarder kr. Tilskuddene går til en række forskellige formål, men først og fremmest tilskud til elproduktion fra vedvarende energikilder samt energibesparende foranstaltninger og udbygning af fjernvarmenettet. Trods dette formålsrettede element, så er der i CO₂ afgiftsordningen ikke nogen kobling mellem provenu og indsats. I 1995 anvendtes ca. 47% af indtægterne til tilskud. Afgiften fungerer som en blanding af formålsbestemt afgift, adfærdsregulerende afgift, der differentieres mellem opkrævningssatserne afhængig af energikilder og alt efter virksomhedernes energianvendelser med særlig vægt på bl.a. motorer og rumopvarmning, samt en fiskal afgift (Finansministeriet, 1994, Danmarks Statistik, 1996b).

CO₂-afgiften er måske ellers mest kendt for sin tilknyttede refusionsordning, hvorigennem erhvervslivet får tilbageført dele af indbetalingerne efter et sindrigt system baseret på energianvendelserne, den enkelte virksomheds værditilvækst samt dens energiintensitet, således at de energitunge virksomheder fritages for nogen mærkbar betaling af deres energiforbrug til procesanvendelser ud fra internationale konkurrenceevnehensyn.

De formålsrettede miljøafgifter ignoreres næsten i den danske debat for og imod en grøn skat-

terereform. Hverken de danske økonomiske vismænd eller Arbejderbevægelsens Erhvervsråd synes indtil videre at forholde sig direkte positive overfor denne afgiftstype. Vismændene siger, at der ikke er tradition i Danmark for at øremærke miljøafgifterne, og at de også anser det for uhenigtsmæssig i fremtiden, dels fordi 1. de offentlige indtægter bør anvendes til „formål der har det største samfundsøkonomiske afkast”, dels 2. fordi der sikkert vil komme en ubalance mellem miljøbegrundelsen (fordele) og finansieringsbehov. Man mener ikke der skal være en sammenhæng mellem finansieringskilde og offentlig udgift (Det økonomiske Råd, 1993). Det må jo så også betyde, at man mener, at f.eks. det nye arbejdsmarkedsbidrag er et uhenigtsmæssigt led i den nye skattereform (jvf. Nedenfor). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fremfører en lignende tankegang ved at påpege, at provenu og udgiftsbehov kan bevæge sig i forskellige retninger, hvorved man kan være med til at fastsætte nogle uhenigtsmæssige strukturer (AER, 1995a). Andetsted udtrykker erhvervsrådet sig dog meget mere positivt overfor formålsbestemte afgifters rolle (AER & CASA, 1995).

Som det er fremgået, så har vi imidlertid allerede flere danske eksempler på formålsrettede afgifter. På miljøområdet har vi beskrevet Oliebranchens Miljøpulje som et godt og rent eksempel sammen med ansatserne i ordningen omkring NiCd batterier og CO₂ afgiften.

En større komparativ analyse af brugen af grønne afgifter i Tyskland, Frankrig, Holland og Danmark på spildevandsområdet konkluderer, at øremærkede afgifter kan bruges med betydelig miljømæssig effekt, hvis de udformes rigtigt og er sammenkoblet med en institutionel struktur, der har miljøbevaring som mål. På denne baggrund argumenteres der for, at formålsbestemte afgifter er et alt for undervurderet virkemiddel blandt økonomer, selvom afgifterne kan skabe unødigt bureaukrati, hvis institutionerne overlever deres oprindelige formål (Andersen, 1994).

Udenfor miljøområdet har vi også i Danmark formålsbestemte afgifter. Ved skattereformen i 1993 blev arbejdsmarkedsbidrag indført som led i bestræbelsen på at reducere indkomstskatten. Det er på 5% stigende til 8% af bruttolønnen og er

obligatorisk for alle med arbejdsindkomst, hvor arbejdsgiverne også efterhånden er tiltænkt som bidragsyder (Regeringen, 1993).

Der blev samtidig lavet tre fonde, 1. en dagpengefond, 2. en aktiveringsfond og en 3. sygedagpengefond. Her har arbejdsmarkedets parter indflydelse og de tre arbejdsmarkedsfonde bliver bestyret af finansministeren i samarbejde med Landarbejdsrådet og Uddannelsesrådet med det formål, at anvende provenuet til dækning af udgifter og foranstaltninger indenfor hver af de tre områder.

Meningen var at synliggøre udgifterne på arbejdsmarkedet. Man begrundede også ordningen med at det bragte „det danske skattesystem mere på linie med vore nabolande“. Endvidere begrundede man oprettelsen af et særligt arbejdsmarkedsbidrag med at det skulle „sikre den helt nødvendige medvirken og medansvar fra arbejdsmarkedets parter“. Man ville gerne i højere grad inddrage virksomhederne i finansieringen af arbejdsmarkedsindsatsen. Hvorledes disse bidrag og fonde faktisk har fungeret, er det endnu for tidligt at vurdere, men de var planlagt til at indbringe ca. 50 mia. kr. i 1996.

På landbrugsområdet eksisterer der et system af såkaldte produktions- og promilleafgiftssystem som et andet eksempel. Her opkræves der afgifter på landbrugets produkter indenfor hver af sektorerne: Svin, kvæg, mælk, heste, kanin, pelsdyr, planteforædling, frø, får, kartofler, fjerkræ samt frugt og gartneri. Provenuet fra afgifterne indgår i en fond for hvert område, der skal anvende provenuet indenfor sin egen sektor til afsætningsfremme, forskning og forsøg, rådgivning, uddannelse, sygdomsforebyggelse og bekæmpelse, m.m. Midlerne opkræves typisk som enhedsafgifter på det animalske område og som omsætningsafgifter indenfor frugt og grønt. Herudover indbetaler amatørerne en del af deres provenu fra grundskylden til 2 særlige promilleafgiftsfonde for h.h.v. landbrug og gartneri og som fortrinsvist anvendes som tilskud til de førnævnte produktionsafgiftsfonde, men også i noget omfang til andre formål bl.a. til miljøforbedrende investeringer i landbruget (Finansministeriet, 1994).

De formålsbestemte afgifter er altså ikke helt fremmede i det danske skattesystem. Tankegan-

gen er heller ikke helt fremmed for befolkningen. Det er værd at bemærke, at den relativt positive holdning i befolkningen overfor grønne afgifter i nogen grad udtrykkes som en betinget betalingsvilje overfor miljøforbedringer. Rockwool Fondens studie indeholder også en undersøgelse af befolkningens betalingsvilje overfor forbedringer af luft og vandkvaliteten i Danmark. Undersøgelsens resultater viser, at betalingsviljen lægger meget tæt op ad det beløb, der blev sat på de hypotetiske miljøomkostninger (Jensen, 1995), men det er værd at bemærke, at besvarelserne netop er givet under forudsætning om faktiske forbedringer af miljøtilstanden, hvilket oftest kendetegner denne type undersøgelser. Betalingsviljen kan derfor forstås som betinget af at miljøbidraget faktisk anvendes formålsrettet mod en miljøforbedrende indsats.

3. Grønne skattereformer

Begrebet økologisk skattereform er især blevet lanceret af tyskerne Ernst Ulrich vom Weizsäcker og J. Jesinghaus. Målet med en sådan reform er at øge ressourceproduktiviteten i forhold til arbejdskraftproduktiviteten. Ideen er over en 20-30 årig periode gradvis (5% om året) at øge afgiften på energi, vand, affald og en række centrale råmaterialer, samtidig med at man nedsætter skatten på arbejdskraft, således at skattetrykket samlet bliver provenumæssig neutral. Grønne afgifter skal altså ikke betyde en øget økonomisk byrde.

De overordnede mål er at en sådan reform skal 1. have en miljømæssig styrelseeffekt, at den samtidig skal 2. være social retfærdig og endelig have 3. en række positive effekter på økonomien som sådan (konkurrenceevne og beskæftigelse).

Weizsäcker gør opmærksom på, at man ikke pludselig kan foretage større ændringer i beskatningen mellem ressourcer og arbejdskraft. Det vil betyde en række skader. Det vigtige er at have et langsigtet mål og lave en plan for en langsom og jævn indfasning. Den kortsigtede priselasticitet på energi og andre ressourcer er lav, hvorfor den miljømæssige effekt er langsomt, men den langsigtede priselasticitet er høj, derfor er der ingen grund til at introducere dem hurtigt. Det tager tid at ind-

rette hele produktionsstrukturen til højere energipriser. Men effekterne er meget store på lang sigt efter Weizsäckers mening. Målet er at miljøskatterne i fremtiden skal komme til at udgøre 5-10% imod omkring 1 % i de fleste lande (i Danmark kommer de til at udgøre knap 5% år 2000 med den nu vedtagne udvikling i afgiftssatserne).

Weizsäcker mener, at de fleste indvendinger imod en økologisk skattereform har en vis rationalitet, men at man kan imødegå de eventuelle uheldige virkninger omkring 1. fordeling. 2. konkurrenceevne. 3. arbejdspladser. 4. miljøeffekt, hvis de designes tilstrækkelig omhyggelig. Konklusionen er at de ikke kan stå alene, men at de skal understøtte den række andre foranstaltninger, hvilke præcist er uklart. Og det er også uklart hvorledes Weizsäcker forestiller sig det øvrige skattesystem indrettet. Han er meget fokuseret på en forhøjelse af energiafgiften. Han tillægger f.eks. ikke øremærkede miljøafgifter nogen væsentlig betydning.

Forestillingen om en omfattende økologisk skattereform er blevet betvivlet fra mere officiel side, både af den danske vismandsinstitution (Det økonomiske Råd, 1993) og af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AER, 1995a). Vismændene mener, at miljøafgifter primært skal anvendes med et miljøpolitisk mål, og AER mener, at miljøet ikke kan erstatte indkomsten og forbruget som grundlæggende skattekloder, fordi de ikke er så stabile, det er svært at sikre en retfærdig indkomstfordeling, samt skattesystemets konjunkturstabiliserende funktion.

Der kan imidlertid også rejses en principiel indvending imod at tro, at man hovedsagelig skulle kunne beskatte sig frem til et bæredygtigt økologisk råderum. Det er den økologiske økonom Herman Dalys argumentation. Han afviser ikke at man kan bruge miljøafgifter til løsning af særlige og begrænsede miljøproblemer. Men troen på at beskatning, som er en ændring af de relative priser mellem forskellige varer, er et effektivt middel til løsning af et miljøproblem bygger på den antagelse, at man igennem en substitutionsproces kan ændre produktions- og forbrugsadfærden fra et produkt til et andet. Ændringer i prissystemet er et velegnet middel til at påvirke den relative knap-

hed mellem varerne, men er efter Dalys opfattelse uegnet til at påvirke den absolutte knaphed på ressourcer.

Miljøbelastningen skyldes ikke kun en forkert brug af bestemte stoffer og varer i forhold til andre stoffer, men også en for høj generel belastning på grund et for stort generelt forbrug. Miljøbelastningen stiger som følge af befolkningsforøgelsen og stigningen i væksten pr. capita forbrugt. Det peger i retning af en generel skat. Men det vil betyde en generel inflation, som måske vil forstærke løn- og indkomstkapløbet og generelt vækstprocessen. I stedet for at forsøge at opstille en model for en generel økologisk skattereform stiller Daly forslag om en fysisk kvoteordning. I stedet for igennem et økologisk skattesystem at beregne priser, der indregner de fulde miljøomkostninger og derefter lade markedet bestemme de rette mængder, foreslår han at man begynder med de rette mængder og derefter lader markedet udstikke nogle priser svarende hertil (Daly, 1977).

Dalys argumentation for en fysisk kvotestyling i stedet for en generel økologisk skattereform går også på, at eksternaliteterne i dag er globale og ikke marginale, hvorfor der må opstilles kvantitative grænser for økonomien af det politiske system.

Ideen om en grøn skattereform, der beskatter energi og miljøressourcer mere til gengæld for en reduceret skat på arbejde til gavn for beskæftigelse og miljø blev på europæisk niveau for alvor lanceret med Kommissionens hvidbog fra 1994 omkring en vækst- og beskæftigelsesstrategi på vejen mod det 21. århundrede. Heri indgår skatteomlægningen mellem energi og arbejde som et progressivt element i en „ny udviklingsmodel for Fællesskabet“. Der stilles forslag om en omlægning, hvor der indføres en energi/CO₂ afgift på 1% af BNP til gengæld for en tilsvarende lettelse af socialsikringsbidragene i Europa (Europa-Kommissionen, 1994).

Det nærmeste man på dansk grund har set Weizsäckers ideer konkret udmøntet er fra en debatgruppe i Socialistisk Folkeparti, som i foråret 1996 fremlagde et samlet forslag til en økologisk skattereform (SF, 1996). Det er et meget ambitiøst oplæg, hvor man foreslår at flytte 50

milliarder kr. fra beskatning af indkomst til beskatning af miljø og ressourcer over en 10 årig periode. Til den tid vil miljøet så bære 20% af skattebyrden og arbejdskraften 47%. Provenukilderne er energi og transport, affald og spildevand, hvor energibeskatningen står for langt den største andel af miljøskatterne og -afgifterne (63%). På energiområdet regner man med på de 10 år at få en 20% reduktion i det samlede energiforbrug, hvorfor der også opereres med stigende energifgifter over perioden af hensyn til provenuneutraliteten. Forslagstillerne er klar over en sådan reforms fordelingsmæssige og konkurrenceevnemæssige problemer, hvorfor oplægget til skatte-reform er kombineret med forslag til ændringer i det skattefrie bundfradrag samt tilbageførselsregler.

Den officielle målsætning med skattesystemet i Danmark er at skabe vækst og arbejdspladser, sikre og helst forbedre den internationale konkurrenceevne samt at tilpasse skattesystemet til EU systemet, så der ikke forekommer forvriddinger. Mere konkret har man i de senere år forsøgt, at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, sænke skatetrykket og reducere marginalbeskatningen. (se kommissoriet for Personbeskatningsudvalget i 1992). Hertil er så kommet en målsætning om at skabe en mere bæredygtig vækst, hvor øgede miljøafgifter er blevet brugt til at nedsætte indkomstbeskatningen.

Skattesystemet afspejler selvfølgelig samfundets værdi- og interessestruktur, hvorfor ændringer i skattesystemet derfor afspejler ønsker om ændringer i denne værdi- og interessestruktur overordnet set. Miljø har hidtil ikke betydet meget i relation til skatteforhold, men har siden 1993 med skattereformen kommet til at betyde mere. De miljørelaterede indtægter stiger sammen med indførelsen den bruttoskat (arbejdsmarkedsbidrag) mens indkomstskatten (marginalskatten) falder. De grønne afgifter udgjorde i de meste af perioden 1970-93 mellem 3-4% af BNP. I perioden 1994-2000 ventes deres andel at stige til ca. 4,7% inklusiv registrerings- og vægtafgift (Finansredegørelse 1995).

Et andet mål for de grønne afgifters betydning er at se dem i forhold til andre skatter og afgifter.

I 1997 forventes statens indtægter at udgøre ialt 365,7 mia. kr. - heraf personskatter 78,8 mia. (21,5%), moms 103,8 mia. (28,3%), arbejdsmarkedsbidrag 59,3, mia. (15,2%), grønne afgifter 50,9 mia kr. (13,9%) og endelig øvrige skatter/afgifter 65,6 mia. kr. (17,9%). Det viser klart at grønne afgifter har fået en væsentlig rolle, til dels fordi registrerings- og vægtafgiften her er inkluderet blandt de grønne afgifter sammen med miljøafgifterne og energi- og resourceafgifterne (Finansministeriet, 1996).

Dette billede er selvfølgelig bestemt af hvilke afgifter, der inkluderes i miljøafgiftsbegrebet. Danmarks Statistiks snævre definition, der inkluderer CO₂, SO₂, råstofindvinding, affald, CFC, bekæmpelsesmidler, engangsservice, emballage, ledningsført vand, NiCd batterier og kloropløsningsmidler (Danmarks Statistik, 1996a), benævnes af Finansministeriet som „øvrige miljøafgifter“. Dette er en udvikling, der kan spores i flere publikationer de senere år og som nu også slår igennem i medierne (Dagbladet Politiken, 1996).

Skattereformens idé om at erstatte indkomstskatten med grønne afgifter bliver hermed tydelig i de nuværende danske skattesystem, hvilket også understreges i Finansredegørelse 95. Den offentlige sektors miljøindtægter og udgifter giver et overskud på „hviler i sig selv“ når de formålsbestemte indtægter og miljøafgiftsprovenuet regnes sammen, mens provenuet af energi- og resourceafgifterne giver et provenu på knap 20 mia. kr. ved siden af i 1996. (Danmarks Statistik, 1996a).

De fiskale miljøafgifters dominans indenfor miljøområdet strider imod vismændenes anbefaling af at bruge afgifterne til miljøformål og dermed deres afvisning af hele skattereformsidéen. For skulle man udelukkende anvende traditionelle adfærdsregulerende miljøafgifter, så har man kastet sig ud i en usikker øvelse i at balancere tabt miljøafgiftsprovenu over tid og vundet miljø- og anden beskæftigelsesprovenu (indkomstskat m.v.) over tid.

Nu fungerer afgifterne som en grøn fiskal skat, der fremdeles kun tjener et indirekte beskæftigelsesformål, indirekte, fordi skatteomlægningen antages helt generelt at skabe flere arbejdspladser og i det taget virke gunstig for økonomien.

Det nuværende danske skattesystem har altså bragt finansieringssiden af en grøn skattereform på plads, mens det kniber med at få udmøntet tankerne i konkret handling og få tilrettelagt en indsats til gavn for både miljø og beskæftigelse. Der er således behov for ikke blot en grøn skattereform, men en grøn afgiftsreform, der i langt højere grad forener de miljørelaterede skatter og afgifter med iværksættelsen af miljøindsatsen.

4. En ny grøn afgiftsreform: Miljøbidraget

Målsætningen for en grøn skattereform angår både fremmelsen af beskæftigelsen og forbedringen af miljøtilstanden i en bæredygtig retning. Miljøgælden og -gældsætningen giver en indikation af indsatsbehovet og dermed målsætningen for en formålsrettet grøn afgiftsreform.

En anden måde at opgøre miljøgælden er gjort igennem et nyt studie (AER & CASA, 1995), hvor udgangspunktet er beskrivelsen af en række offentlige investeringer inden for det grønne område, der kan skabe en hel række jobs. I dette studie forsøger man at lave en kvantitativ måling af hvad der skal til for at rydde op efter „fortidens miljøsynder“, hvad skal der til af helbredende og forebyggende miljøtiltag for at genoprette en acceptabel miljøtilstand. Det kan i praksis siges at være et forsøg på at få et praktisk overblik på omfanget af miljøgælden og et forsøg på at betale tilbage på en miljøgæld. Her finder man at der er et årligt finansieringsbehov på ca. 8 mia. kr. over en 10-15 årig periode. Det vil give en årlig beskæftigelses-effekt på ca. 28.000 jobs pr. år. Man foreslår her en række finansieringsmuligheder - fra omlægning af passive dagpenge til øremærkede grønne ejendomsskatter, spildevandsafgift og renovationsafgift.

Vi vil gå videre og indtænke dette finansieringsbehov i et forsøg på at lave et generelt miljøbidrag som en del af skatten bl.a. ligesom det er sket på arbejdsmarkedsområdet, hvor der med 1993 skattereformen blev skabt et nyt arbejdsmarkedsbidrag. Hvorfor kan arbejdsmarkedsbidragsmodellen ikke også bruges på miljøområdet?

Man kunne udmærket tænke sig at denne model blev overført til miljøområdet, hvor man definerede et særligt miljøbidrag, lavede nogle fonde

og inddrog de relevante organisationer, der kunne være med til at sikre at bidragene blev brugt aktivt i en økologisk omstillingsproces. Hvis et sådant bidrag og en fond fandtes ville man ikke på samme måde være politisk følsom omkring særlige bevillinger på finansloven til grønne job.

Miljøgælden kan endvidere finansieres ved skabelsen af et miljøbidrag, der tages som en del af realrenteafgiftsprovenuet eller en forhøjelse af realrenteafgiften. Realrenteafgiften blev indført i 1984 som en afgift, der blev pålagt afkast af pensionsopsparing. Meningen med afgiften var at begrænse den gennemsnitlige reale formueafkast i pensionsordningerne til 3,5%. Baggrunden var at der siden begyndelsen af 1970'erne har eksisteret en fradragsret for pensionsindbetalinger og en lempelig beskatning på afkast på pensionsudbetalinger. Det har betydet at pensionsformuerne er steget ganske betydelig. Når man lavede en realrenteafgift i 1984 skyldtes det frygt for, at den reale forrentning af pensionsopsparingen ville blive for stor og forvride hele det økonomiske system.

På mange måder kan man sige at hele pensionsstrukturen har virket forvridende på den økonomiske struktur. Pensionsformuerne repræsenterede i 1992 skønsmæssigt en værdi på 650 mia kr. svarende til 75% af BNP, og de repræsenterer en udskudt skat svarende til ca. 50% af formueværdierne. Den udformning af pensionssystemet med et kraftigt statssubsidie har medført en stigning i den private opsparing, en svækkelse af den offentlige opsparing og en stigning i statsgælden. Man må sige, at pensionsopsparerne har nydt godt af de lempelige skatteregler, når perioden siden 1970 vurderes under et.

Finansministeriet beregnede i 1973 (Finansrederegørelsen 93), at der siden 1970 var akkumuleret et subsidie-element på 13 % af BNP. I 1993 var statsgælden 55% af BNP. Hvis man siden 1970 havde beskattet med en effektiv sats på 50% siden 1970, ville statsgælden derimod kun have udgjort ca. 30 % af BNP. Konklusionen er, at den meget lempelige pensionsbeskatning, der siden 1970 er sket i Danmark er en væsentlig årsag til at statsgælden samtidig er stor.

I samme periode er samtidig oparbejdet en miljøgæld. Det er især dem der har været be-

gunstigt i perioden 1970-90 som har levet højt på at der er oparbejdet både en miljømæssig og en økonomisk gæld. Man kunne derfor sige, at der ud af realrenteafgiftens nutidige og/eller fremtidige provenu burde skabes et miljøbidrag med nogle tilhørende fonds, der sikrede en miljøgenopretning. Ligesom på arbejdsmarkedsområdet kunne man endda tænke sig forskellige puljer med forskellige formål f.eks. en for landbrug en for energisektoren og en for skovbrug o.s.v.

Grøn ejendomsskat

Dele af miljøgælden kan endvidere også indrives ved at lave en særlig „grøn beskatning af fast ejendom“. Beskatning af jord og fast ejendom har mange fordele. Skattegrundlaget er over tre gange større end indkomstskattegrundlaget. En omlægning fra indkomstskat over til beskatning af fast ejendom har efter Arbejderbevægelsens Erhvervsråd en række fordele (AER, 1995b). Jord og fast ejendom er umulig at flytte over grænserne. Indkomstskattens forvridende effekter vil blive mindsket, og endelig virker beskatning af fast ejendom som en progressiv indkomstskat. En proportional ejendomsskat har samme fordelingsvirkninger som en progressiv indkomstskat. Endelig bygger beskatning af fast ejendom på objektive kriterier og er let at opkræve. Her kunne man tænke sig lavet en særlig fond for oprydning af forurenede grunde og miljøgenopretningsprojekter, der efter deres afslutning jo vil påvirke de berørte ejendomspriser i en gunstig retning.

To nye grønne fonde

Et aktivt miljøbidrag består således af 2 elementer, dels et provenu til finansiering af indsatsen overfor fortidens synder, dvs. miljøgælden, dels et provenu til finansiering af indsatsen overfor de løbende miljøforringelser, dvs. miljøgældsætningen. Heraf følger, at der kan etableres 2 miljøfonde målrettet mod hvert sit område og finansieret via formålsbestemte afgifter, dvs. miljøbidrag.

Begge fonde og dermed bidragsbetalingerne vil ideelt have en begrænset levetid. Fortidsfonden afvikles således i takt med at oprydnings- og genopretningsindsatsen opfylder sine målsætninger. Fremtidsfonden afvikles i takt med at omstil-

lingen til bæredygtige produktions- og forbrugsformer faktisk lykkes. Fondene kan styres af 2 nedsatte råd, der skal sikre denne udvikling i prioriteringen af indsatsen og såvel grundejere som lønmodtagere vil have et incitament til at medvirke til at målsætningerne opfyldes. For pensionisternes vedkommende kan der måske være en interesse i at udskyde og forhale indsatsen og dermed bidraget, hvorfor afgiften på dette område skal gives en særlig udformning. I takt med at forskellige indsatser iværksættes, må der desuden påregnes en positiv udvikling af de teknologier, der tages i anvendelse, hvorved omkostningerne forbundet med en given indsats vil have en faldende tendens over en årrække. Denne gevinst kunne fordeles over indsatsperioden fremfor at blokere for, at den overhovedet kan blive igangsat.

„*Fortidsfonden*“ skal beskæftige sig med indsatsen overfor specielt jordforurening og naturgenopretning. Den skal finansieres via opkrævning af et miljøbidrag på afkast af pensionsopsparinger i form af en grøn realrenteafgift samt et miljøbidrag på ejendomsværdier i form af en grøn ejendomsskat.

„*Fremtidsfonden*“ skal beskæftige sig målrettet med indførelsen af renere teknologier og omlægninger af produktionsformerne i erhvervene og forbrugsmønstret i husholdningerne. Den skal finansieres via opkrævning af et miljøbidrag på bruttoindkomsten for beskæftigede i form af et grønt arbejdsmarkedsbidrag. Fordelingspolitiske overvejelser omkring udformningen af det grønne arbejdsmarkedsbidrag er sammenlignelige med overvejelserne omkring de eksisterende arbejdsmarkedsbidrag.

Udover vurderingen af beskæftigelsesgevinster ved den konkrete udformning af de formålsrettede miljøafgifter til miljøbidraget til „fortidens synder“, må der selvfølgelig inddrages nærmere undersøgelser af konsekvenserne for fordelingen af bidrag og gevinster mellem generationerne og indkomstfordelingen mellem befolkningsgrupperne. Ophævelsen over pensionsmarkedet og ejendomsmarkedet afspejler her et forsøg på at anvende både et forurener-generationen-betaler princip og et princip om at inddrage dele af de kontante velfærdsgevinster, som f.eks. oprydning-

ningen af forurenede grunde forventes generelt vil give gruppen af grundejere. Fordelingseffekterne af velfærdsgevinsterne ved en forbedret miljøtilstand og af undgået tab herved for forskellige grupper er dog et rimeligt kompliceret regnestykke.

Diskussion kan være med til at danne udgangspunkt for arbejdet med en bredere opfølgning på Regeringens undersøgelse af skatteudgifterne i Danmark finansministeriet (m.fl.), 1996). Som et bidrag til en ny grøn skatteudgiftsundersøgelse vil vi opsummere:

- 1. Miljøgældsbegrebet er vigtig som kritisk indikator og målestok for forskellen mellem behovet for miljøindsats sat i forhold til den faktiske miljøindsats.*
- 2. Danmark har i 90'erne indført en grøn skattereform: Der kræves flere grønne penge ind end der gives grønne penge ud samtidigt med at skatten på arbejdsindkomst er sænket. Skattereformen giver ikke den efterspurgte miljø- og beskæftigelseseffekt. De grønne penge må aktiveres til fremme af miljø og beskæftigelse eller også må den nuværende skattepolitik revideres.*
- 3. En miljøafgiftsreform, kan sikre et nyt miljøbidrag til aktivering af miljøindsatsen. Miljøbidraget består af formålsbestemt miljøafgifter. De er øremærkede både i opkrævningen og i brugen.*
- 4. Der kan etableres 2 miljøfonde: En der især tager sig af „fortidens synder“, og en der tager sig af den fremtidige økologiske omstilling i forskellige sektorer. To miljøråd sammensat af relevante interessegrupper bestyrer fondene og prioriterer miljøindsatsen.*
- 5. Opgørelser af miljøgælden er en væsentlig indikator for fastlæggelse af et miljøbidrag, der fremkommer ved en forhøjelse af real-rentefgiften, af ejendomsskatten og arbejdsmarkedsbidraget. Forhøjelsen af real-rentefgift og ejendomsskat kan konkret bruges til at finansiere miljøbidraget til iværksættelse af oprydningen af forurenede grunde. Forhøjelsen af arbejdsmarkedsbidraget kan konkret bruges til at finansiere miljøbidraget til reduktion af drivhuseffekten og til grundvandsbeskyttelse.*

Referencer:

- Andersen, M. S., 1994: Governance by Green Taxes. Manchester University Press
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1995: Grøn vækst. København.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1995: Økonomiske Tendenser 95. København.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd & CASA 1995: Miljø og beskæftigelse. SID, København.
- Christensen, E. & Lindegaard, K., 1993: Danmarks Miljøgældsætning. Oplæg til Center for Miljø og Udvikling, Aalborg Universitet.
- Dagbladet Politiken, 1996: Grønne afgifter rammer skævt. 29.9.96.
- Daly, H., 1977: Steady-State Economics. The Economics of Biophysical Equilibrium and Moral Growth. San Francisco: Freeman and Co.
- Danmarks Statistik, 1996a: Den offentlige sektors miljøudgifter og -indtægter 1990-1996. Statistiske Efterretninger: Miljø, 1996:10. København.
- Danmarks Statistik, 1996b: Miljø- og energi-afgifter 1995. Statistiske Efterretninger: Miljø, 1996:12. København.
- Det økonomiske Råd, 1993: Dansk økonomi. København.
- Europa-Kommissionen. 1994: Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse. Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede. Hvidbog. Bruxelles.
- Finansministeriet, 1993: Finansredegørelse 1993. København.
- Finansministeriet, 1994: Grønne afgifter og erhvervene. Midtvejsrapport fra embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene. København.
- Finansministeriet, 1995: Finansredegørelse 1995. København.

Finansministeriet (m.fl.), 1996: Skatteudgifter i Danmark. København.

Finansministeriet, 1996: Budgetoversigt 3, København.

Jensen, P. R., 1995: En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990. Forbrug, miljø, husholdningsarbejde og fritid. Arbejdsnotat nr.8, Rockwool Fondens Forskningsenhed. København.

Jernelöv, A., 1992: Miljöskulden. En rapport om hur miljösulden utvecklas om vi ingenting gör. Miljövårdsberedningen, SOU 1992:58. Stockholm.

Lindgaard, K., 1994: Strict Sustainability: Towards a Balance of the Environment Indicator. Research presentation, International Society for Ecological Economics, San José, Costa Rica.

Meyer, H. (m.fl.), 1994: Omkostningsopgørelse for miljøeksternaliteter i forbindelse med energiproduktion. Risø-R-77CQA). Forskningscenter Risø. Roskilde,

Miljø-og Energiministeriet, 1995: Natur. Og miljøpolitisk redegørelse. København.

Miljøstyrelsen, 1994: Miljø- og arbejdsmiljøomkostninger på brancheniveau. Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr.14. København.

Miljøstyrelsen, 1996: Betænkning om forurennet jord. Jordforureningsudvalget. Betænkning fra Miljøstyrelsen nr.2. København.

OECD, 1993: Taxing Energy: Why and How. OECD/International Energy Agency. Paris. Regeringen, 1993: Ny kurs mod bedre tider. København

SF, 1996: Forslag til økologisk skattereform - et debatoplæg. Socialistisk Debat nr.1.

Udvalget om Personbeskatning, 1992: Rapport fra Udvalget om Personbeskatning. Del II. København.

Weizsäcker, E. U. von & Jensinghaus, J., 1992: Ecological Tax Reform. London: Zed.

Wicke, L., 1986: Die Ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt - so können wir sie retten. München: Kösel-Verlag.