

Mulige modeller for "omsættelige kvælstofkvoter"

Det er i Grøn Vækst aftalen foreslået, at den fremtidige kvælstofregulering skal foregå på baggrund af omsættelige kvoter. Men hvordan kan en sådan model se ud, og hvilke konsekvenser vil det få for erhvervet, hvis tab af kvælstof til vandmiljøet skal reduceres med yderligere 10.000 tons N?



Seniorforsker Brian H. Jacobsen
Københavns Universitet
Fødevareøkonomisk Institut
brian@foi.dk

Det fremgår af Grøn Vækst, at kvælstoftabet til vandmiljøet skal reduceres med 19.000 tons N, og at de 10.000 tons N skal hentes ved brug af omsættelige kvoter på kvælstof. Der skal i 2010 gennemføres et udredningsarbejde, der nærmere skal se på, hvordan en sådan model kan se ud. Dette er nødvendigt, fordi der ikke forud for forslaget til Grøn Vækst var foretaget en analyse af hvilken model, der var bedst. I indlægget diskuteres nogle af de mulige løsningsforslag.

En reduktion i tabet på 10.000 tons N til vandmiljøet svarer til en reduktion i N-udvaskningen fra rodzonen på ca. 25.000 tons N, idet det antages, at den gennemsnitlige N-retention er ca. 60%. Analyser har vist, at en yderligere 10% reduktion af normerne vil reducere N-udvaskningen fra rodzonen med ca. 10.000 tons N. Forslaget betyder således en yderligere reduktion i tildelingen på ca. 25%, men dette krav vil ikke nødvendigvis være jævnt fordelt over

hele landet.

Den nye regulering skal som udgangspunkt erstatte den nuværende regulering. Dette er nødvendigt for ikke at have to systemer, der regulerer det samme, og for at reducere de administrative omkostninger. Med andre ord skal reduktionen i tabet til vandmiljøet fra den nye model samlet give en reduktion af N-tabet til vandmiljøet på ca. 15.000 tons N. Med et bortfald af normsystemet reduceres krav til indberetning, men det kan have en påvirkning på andre virkemidler som f.eks. efterafgrøder og fosforreguleringen, ligesom kravene i Nitratdirektivet ikke direkte kan indfries da de er koblet til en tildelingsnorm.

Der er i teksten angivet følgende om kvotemodellen:

- Økonomisk incitament til at reducere belastningen af natur, miljøet og klimaet.
- Omkostningseffektiv indsats "Mest miljø for pengene".
- Give handlefrihed for den enkelte landmand.

- Ingen dobbelt regulering og administrativ lettelse.
- Indtægter (provenu) tilbageføres til erhvervet.

Generelt har afgifter den fordel, at de regulerer adfærden, men at det er svært at vide hvilken afgift, der kræves for at opnå målopfyldelse. Med kvoter så er man sikker på at nå målet, men omkostningen er usikker. Tanken er, at reduktionen af N-tabet sker billigst muligt, da værdien af N varierer mellem bedrifter.

Hvad skal kvoten styre?

Et af de centrale punkter bliver, om modellen skal være en model, hvor kvoterne styrer tabet til vandmiljøet, udvaskningen eller tilførsel af N til bedrifterne. Såfremt kvoterne knyttes til tabet til vandmiljøet, så bliver der en direkte sammenhæng mellem kvoter og miljøpåvirkning, hvilket er en klar fordel. Ulempen er, at det bliver meget krævende at skulle beregne tabet til vandmiljøet for hver enkelt mark eller bedrift hvert år. Det kræver

således en årlig modellering af udvaskning og retention baseret på sædskifte, gødningstype m.m. Det vurderes som sandsynligt, at retentionen opgøres på deloplandsniveau.

Såfremt kvoterne knyttes til udvaskningen fra rodzonen eller N-overskuddet, så bliver det lidt lettere og mere sikkert at beregne omfang, men resultatet vil i mindre omfang være knyttet til N-tabet til vandmiljøet. Endelig er der kvoter for tildelingen, som vi har i dag. De er meget lettere at styre, men til gengæld er sammenhængene til N-tabet mindre.

Hvor kan der handles?

Et andet spørgsmål er, om handlen med kvoter skal ske på nationalt plan eller på regionalt plan med f.eks. 23 hovedoplande som markeder. Hvis der vælges et nationalt marked, så kan kvoter og dermed tilladelse til N-tab flyttes fra det ene sted i landet til det andet. Da målet i Vandrammedirektivet gælder alle vandløb, søer og kystvande, så er det vigtigt, at reduktionen geografisk sker, hvor der er behov for det, og det er meget svært at opnå med en national model.

Vælges der et mindre område f.eks. et hovedopland, så vil det pågældende marked have færre udbydere og købere af kvoter, og markedet bliver måske ikke effektivt. Omvendt så sikrer dette, at det målsatte N-tab i det pågældende hovedopland opnås. En del landmænd vil have marker i to hovedoplande og vil selv kunne vælge, hvor det tilføres, da den administrative enhed nok bliver bedriften og ikke marken. Dertil kommer køb/salg mellem hovedoplande, der ikke er let at

kontrollere. Denne handel vil stige, såfremt der er stor forskel på kvoterne i de forskellige markeder.

Det er tanken, at hver bedrift tildeles en kvote svarende til det maksimale tab enten gratis eller ved en auktion, hvorefter disse tilladelser til tab kan handles. Jo større forskel i marginalværdi pr. kg N der er mellem bedrifter, jo større vil denne handel være.

Det nuværende normsystem sikrer en forholdsvis ensartet marginalværdi af den sidste tilførte kg N på forskellige bedrifter. Med et nyt system bliver variationen i marginalværdien af et kg N-tab større, end vi ser i dag. Nogle bedrifter vil således opleve en reduktion i tildelingen, der er noget højere end 25%, hvis de er placeret i oplande med et stort reduktionskrav. Det kan således betyde, at de ringeste arealer tages ud af omdrift.

Af Grøn Vækst udspillet fremgår, at afgifterne tilbageføres til erhvervet. Imidlertid vil en yderligere reduktion i N-tildelingen på ca. 25% betyde en reduktion i indtjeningen, som ikke indgår i de ca. 404 mio. kr., som det angives, at vandindsatsen i Grøn Vækst årligt koster. Det er beregnet af Finans- og Skatteministeriet, at en kvotemodell baseret på overskuddet vil koste ca. 36 kr. pr. kg N i reduceret tab svarende til ca. 360 mio. kr. efter, at afgiften er tilbageført til erhvervet. Dette er en relativ usikker vurdering, hvorfor der er behov for yderligere analyser, inden et eventuelt nyt system implementeres.

Litteratur

Folketinget. 2009. Aftale om Grøn Vækst. 16. juni 2009.

Regeringen. 2009. Grøn Vækst. April 2009. ■