

# Memo

20. Nov 2015

En opdeling af OECD  
indikatorerne  
“Burdens on the  
Economy due to  
Environmental Policies  
(BEEP)”

Udarbejdet for:  
Erhvervsstyrelsen



**COPENHAGEN  
RESOURCE INSTITUTE**  
WASTE · CONSUMPTION · PRODUCTION

BEEP INDIKATOREN	3
Adgangsbarrierer og konkurrence	6
Evaluering af miljøreguleringens effekter på økonomien	8
Forslag til forbedringer	10
Yderligere information	11

## Introduktion

I en rapport fra OECD, *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, undersøges det, blandt andet, hvordan miljøpolitik påvirker miljø, vækst og konkurrenceevne i 34 lande. Det konkluderes, at det er muligt at have et højt beskyttelsesniveau og fastholde vækst og konkurrenceevne, hvis miljøpolitikken udformes, så den fremmer innovation og konkurrence.

Analysen var funderet i to sammensatte indikatorer, der b.l.a. kan bruges til at belyse sammenhængen mellem henholdsvis byrder for erhvervslivet (BEEP, Burdens on the Economy due to Environmental Policies) og niveauet af miljøbeskyttelse (EPS, Environmental Policy Stringency) i de enkelte lande.

Analysen af i hvilken grad landenes miljøpolitik har en hæmmende effekt på økonomien, er baseret på et spørgeskema udsendt af OECD i 2013. Her har de ansvarlige myndigheder svaret på en række spørgsmål omkring hvilke barrierer, de oplever for konkurrence samt evalueret hvilken effekt miljøpolitikken har på erhvervslivet.

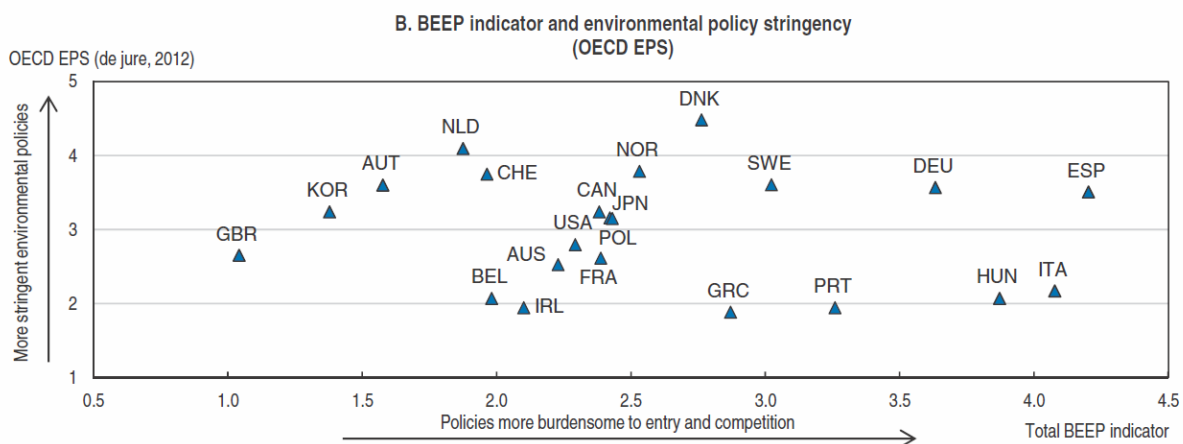
I dette korte memo analyseres OECD's BEEP-indikator. Målet er at identificere, hvorfor Danmark har præsteret relativt ringe inden for denne indikator til sammenligning med lande der har et lignende niveau af miljøbeskyttelse. Det er yderligere et mål at vise, hvor ændringer i miljøreguleringen kan forbedre den danske performance inden for denne indikator. Niveauet af miljøbeskyttelse bliver målt ved hjælp af OECD's Environmental Policy Stringency (EPS) indikator.

## Sammenhængen mellem BEEP og EPS

For at kunne rangere landene i forhold til hvor let det er at drive forretning og samtidig beskytte miljøet, har OECD analyseret BEEP-indikatoren i kombination med EPS-indikatoren jf. Figur 1. Y-aksen i figuren viser niveauet af miljøbeskyttelse (EPS). Jo højere værdi, jo strammere krav. BEEP indikatoren på X-aksen viser hvilken effekt miljøkravene har på erhvervslivet, hvor værdien 4,5 på skalaen betyder en meget negativ påvirkning af erhvervslivet. Målet vil derfor være ikke at ligge for langt til højre i figuren, da det betyder, at miljøpolitikken hæmmer konkurrencen og skaber større byrder for erhvervslivet.

Figuren viser, at Danmark er det land, der har de skrappeste miljøkrav målt på indikatorerne i EPS. Når det gælder hvilken effekt miljøpolitikken har på erhvervslivet (BEEP), ligger Danmark lidt over OECD gennemsnittet. Til sammenligning kan det ses, at Holland er det land med den næst-strammeste miljøpolitik, men at politikken skaber en væsentligere mindre negativ effekt end Danmarks miljøpolitik (Holland ligger som nr. 6 ud af 34 lande).

FIGUR 1 BEEP VS EPS



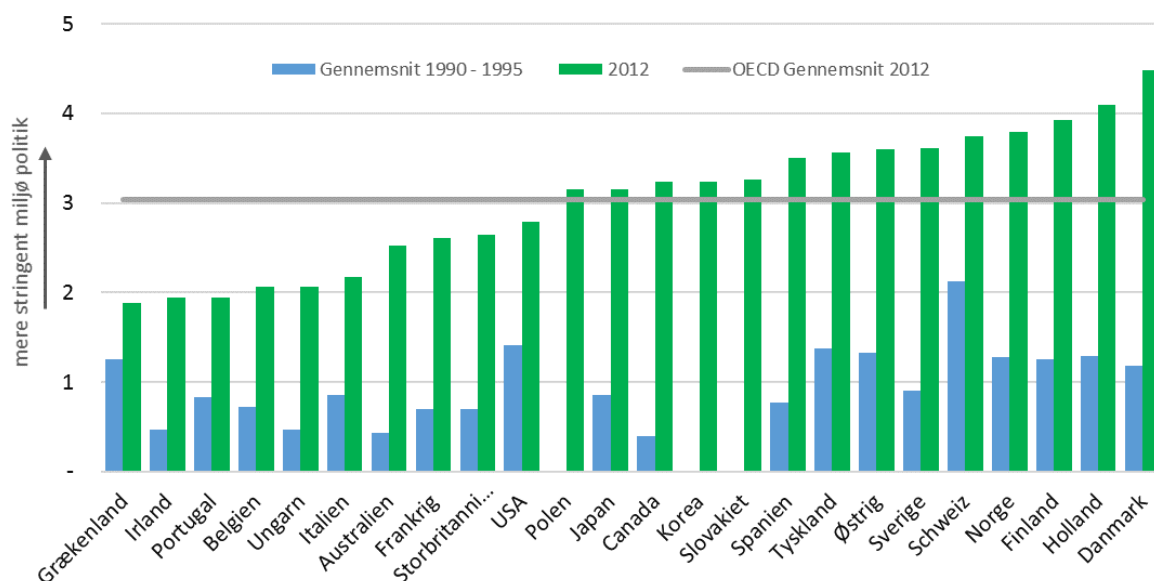
De følgende afsnit går mere specifikt ind i de enkelte elementer af BEEP og EPS indikatoren for at identificere, hvor Danmark performer dårligt samt, hvor andre lande med højt niveau af miljøbeskyttelse performer godt.

## EPS Indikatoren

OECD's EPS indikator opsummerer og sammenholder over tid niveauet af politiske virkemidler landene imellem. Indikatoren fokuserer på nuværende tidspunkt på klima- og luftforurening fra energi- og transportrelaterede aktiviteter og indeholder virkemidler som skatter, feed-in-tariffs, certifikater for vedvarende energi, subsidier til forskning og udvikling samt grænseværdier. Til trods for at indikatoren ikke er en direkte måling, er indikatoren den mest brede og omfattende af sin slags. Ydermere korrelerer den med en lignende indikator, der er udviklet af Wold Economic Forum, som fokuserer på erhvervslederens oplevelse af et lands miljøpolitiske niveau.

I figur 2, ses at Danmark er det OECD land der har det højeste niveau af miljøbeskyttelse. Det skyldes især at det er et højt niveau af skatter på udledninger fra CO<sub>2</sub>, SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> og diesel, men også andre variable som at vi har pantordninger og har relativt store udgifter til forskning og udvikling. Graden af miljøbeskyttelse er vokset i samtlige OECD lande siden 1990/95, hvilket tyder på, at der er den stor del af reguleringen der håndhæves på internationalt niveau.

FIGUR 2 EPS INDIKATOREN 2012



## BEEP indikatoren

OECD indikatoren for Miljøreguleringens belastning af økonomien (BEEP: Burdens on the Economy due to Environmental Policies) er en sammensat indikator, som er udarbejdet med udgangspunkt i en række tilbagemeldinger på et spørgeskema, der er udfyldt af 34 lande (inklusive Danmark) i forår 2013. Indikatoren er konstrueret med henblik på at supplere den eksisterende PMR-indikator for regulering af produktmarkeder (Product Market Regulation), idet denne eksplicit udelukker miljøreguleringen. BEEP-indikatoren tager fat på to specifikke områder af miljøreguleringen:

1. Adgangsbarrierer og konkurrence
2. Evaluering af reguleringens effekt på økonomien

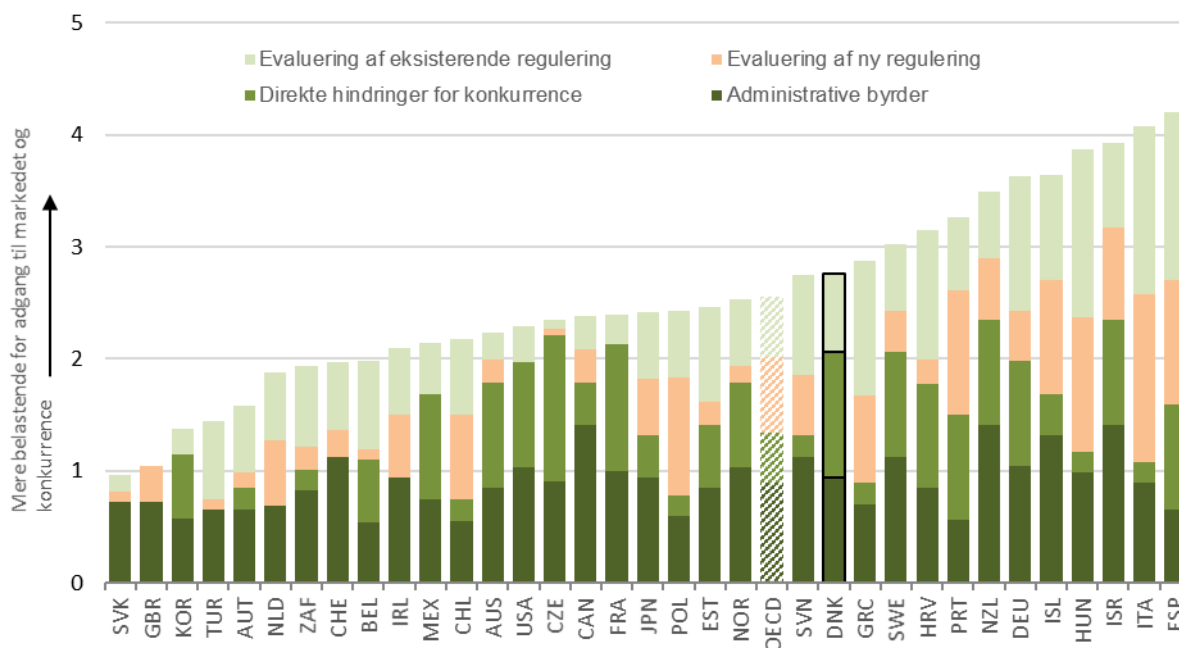
*Adgangsbarrierer og konkurrence* omfatter en gruppe lovkrav, som forhindrer eller hæmmer konkurrence og/eller adgang til markedet. Dette dækker over en række juridiske og økonomiske elementer, der tilsammen begrænser eller hindrer konkurrence og adgang til markedet. Dette kan være alt fra uklare processer eller retningslinjer i forbindelse med miljøtilladelser til regulering som forfordeler eksisterende aktører på markedet.

*Evaluering af reguleringens effekt på økonomien* giver en indikation af, hvor reflekterende den politiske beslutningsproces er, og i hvor høj grad denne kan identificere problemer/udfordringer og justeres i henhold hertil. Den skal primært ses i forhold til hvor høj grad lovgivningen og den politiske beslutningsproces kan tilpasses eller ændres i forhold til udfordringer i forbindelse med konkurrence eller markedsbarrierer.

Til trods for at Danmark ligger højest hvad angår EPS indikatoren, ser det umiddelbart ikke lige så godt ud i forhold til BEEP skalaen (hvor en lav score er at foretrække). Det er vigtigt at understrege, at placeringen af denne indikator er i forhold til den gældende regulering i 2013 og at resultaterne ligeledes kan være farvet af,

hvordan spørgeskemaet er blevet fortolket i de enkelte lande. Det er således sandsynligt, at Danmark med en mere "blød" fortolkning af spørgeskemaet kunne have vist en væsentligt bedre performance inden for et eller flere af indikatorens del-elementer og således også inden for selve indikatoren.

FIGUR 3 BEEP INDIKATOREN FOR 34 LANDE



Dette memo præsenterer i korte træk en opdeling af BEEP-indikatoren således, at det bliver muligt at fastslå, hvorfor Danmark rangerer højt. For at klarlægge dette er det imidlertid nødvendigt kort at forklare indikatorens to del-komponenter.

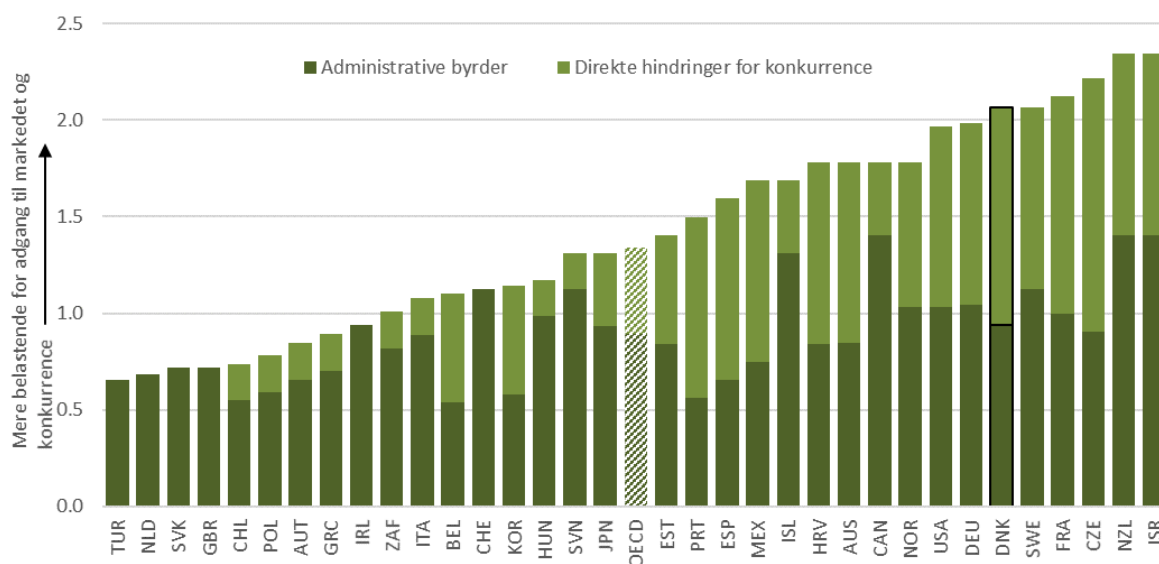
## Adgangsbarrierer og konkurrence

Dette komponent omfatter de direkte effekter af regulering, tilladelser og godkendelser, som kan hæmme eller langsommeliggøre adgang til markedet og dermed medføre en fordel for aktører, som allerede er etableret på markedet. BEEP-indikatoren fordeler disse karakteristika i to under-komponenter, som yderligere er delt op i sub-komponenter:

1. *Administrative byrder forbundet med tilladelses-/godkendelsesprocedurer:* Har til formål at afdække graden af administrativ kompleksitet som en iværksætter stilles over for i forbindelse med at skulle opnå tilladelser og/eller godkendelser.
2. *Direkte hindringer for konkurrence:* Er et forsøg på at afdække aspekter af miljøregulering, som udgør barrierer for nye aktørers adgang til markedet. Herunder ses bl.a. "vintage differentiated regulations" (VDR), hvor eksisterende virksomheder eksempelvis *ikke* skal leve op til de samme krav som nye operatører, samt skatter og subsidier der favoriserer eksisterende virksomheder.

Danmark performer relativt dårligt i forhold til adgangsbarrierer og konkurrence (idet en lav score er at foretrække). Det er dog værd at bemærke, at lande vi normalt sammenligner os med som eksempelvis Sverige, Tyskland, Frankrig og Norge ligeledes har opnået en dårlig score for dette sub- komponent.

**FIGUR 4 ADMINISTRATIVE BYRDER FORBUNDET MED TILLADELSES-/GODKENDELSESPROCEDURER SAMT DIREKTE HINDRINGER FOR KONKURRENCE**



I Tabel 1 ses en oversigt over elleve lande, som har nogenlunde samme miljøpolitisk stringens (EPS) som den danske, eller som er kendt for at have en progressiv miljøpolitik, men performer anderledes i forhold til *adgangsbarrierer og konkurrence*-komponenten. I tabellen ses det, hvilke spørgsmål landene har besvaret, mens besvarelserne på de specifikke spørgsmål er fjernet. I stedet er "negative" svar illustreret med rød, "mindre negative" med gul mens "positive" svar er illustreret med blå. "Negative" svar betyder at der er byrder for erhvervslivet i forhold til det konkrete område. Norge, Tyskland, Sverige og Danmark har alle signifikant mange "røde" svar i både *Administrative byrder forbundet med tilladelses-/godkendelsesprocedurer* samt *Direkte hindringer for konkurrence*. Holland performer signifikant bedre inden for følgende områder: Enkel adgang til information for virksomheder, en enkelt integreret miljøtilladelse, begrænsede sagsbehandlingstider, ingen subsidier og/eller skattelettelser som baseres på virksomhedens historiske resultater samt ingen regulering som pålægger øgede restriktioner på nye anlæg frem for eksisterende anlæg.

Mere specifikt er Danmark noteret for:

- Ikke at have en enkelt miljøgodkendelse/licens for alle miljøeffekter
- At reguleringen ikke sætter en max-grænse for udstedelse af miljøgodkendelser fra myndighederne
- At have subsidier og/eller skattelettelser som baseres på virksomhedens historiske resultater inden for klimaforandringer, idet sådanne kan favorisere etablerede virksomheder i forhold til nye operatører
- At have en "vintage differentiated" regulering inden for råstofudvinding, fremstilling af kemikalier og kemiske produkter, fremstilling af gummi- og plastprodukter, fremstilling af uædle metaller samt

inden for el-, gas-, damp- og fjernvarmeforsyningen. "Vintage differentiated" Regulering er regulering som behandler etablerede og nyetablerede virksomheder forskelligt. Dette kan eksempelvis være ved at eksisterende faciliteter får lov til at operere under mindre skrappe miljøkrav end lignende nyetablerede faciliteter.

TABEL 1 SAMMENLIGNING AF UDVALGTE BESVARELSER FRA 11 LANDE OG DANMARK

	NL	UK	AU	IR	BE	CH	KO	JP	NO	DE	DK	SE
<b>Table A1.1 Low level indicator on administrative burdens associated with permitting/licensing procedures</b>												
How can an entrepreneur about to set up a company find out whether the company will be subject to specific environmental licensing?												
Is there a single contact point where the entrepreneur can obtain all necessary environment-related permits/licenses and/or submit all necessary environment-related notifications?												
Can the application/notification regarding environmental licenses be done with a single application form?												
Is there an integrated environmental permit/license for all environmental effects?												
Does the silence is consent rule apply to environmental permits/licenses?												
Legal time limit on responsible bodies to issue environment related permits or licenses												
Procedures for large companies												
Procedures for SMEs												
Procedures for "high environmental risk" companies												
Procedures for "low environmental risk" companies												
Is there a simplified permitting/notification procedure for SMEs or activities with low												
Does the simplified procedure for SMEs/low-environmental risks involve only one single												
<b>Table A1.2 Low level indicator on direct impediments to competition resulting from environmental policies</b>												
Are there any subsidies/tax breaks for improving environmental performance/outcomes based on past performance?												
Can any existing subsidies/tax breaks for improving performance, based on historical outcomes in the area of <u>climate change</u> be viewed as discriminating against new entrants?												
Can any existing subsidies/tax breaks for improving performance, based on historical outcomes in the area of <u>air pollution</u> be viewed as discriminating against new entrants?												
Can any existing subsidies/tax breaks for improving performance, based on historical outcomes in the area of <u>water management</u> be viewed as discriminating against new entrants?												
<b>Vintage Differentiated Regulation - for a new firm planning to enter one of the industries below, can it face any type of stricter environmental standards/regulation (e.g. regarding air pollutant or water pollutant emissions, waste, water abstraction, energy efficiency) than an existing firm of similar size and activity?</b>												
Mining and quarrying												
Manufacture of chemicals and chemical products												
Manufacture of rubber and plastic products												
Manufacture of basic metals												
Electricity, gas, steam and air conditioning supply												

## Evaluering af miljøreguleringens effekter på økonomien

Denne del af BEEP-indikatoren afdækker i hvilket omfang både ny og eksisterende regulering evalueres i forhold til potentiel effekt på konkurrencen, adgang til markedet samt mere generelle økonomiske konsekvenser. Mere lempelige og mindre gennemslagskrav og fremgangsmåder i evalueringen af de økonomiske effekter anses for værende uhensigtsmæssig samt potentielt ledende til unødigt pres på den økonomiske aktivitet.

Dette komponent opdeles ligeledes i to sub-komponenter:

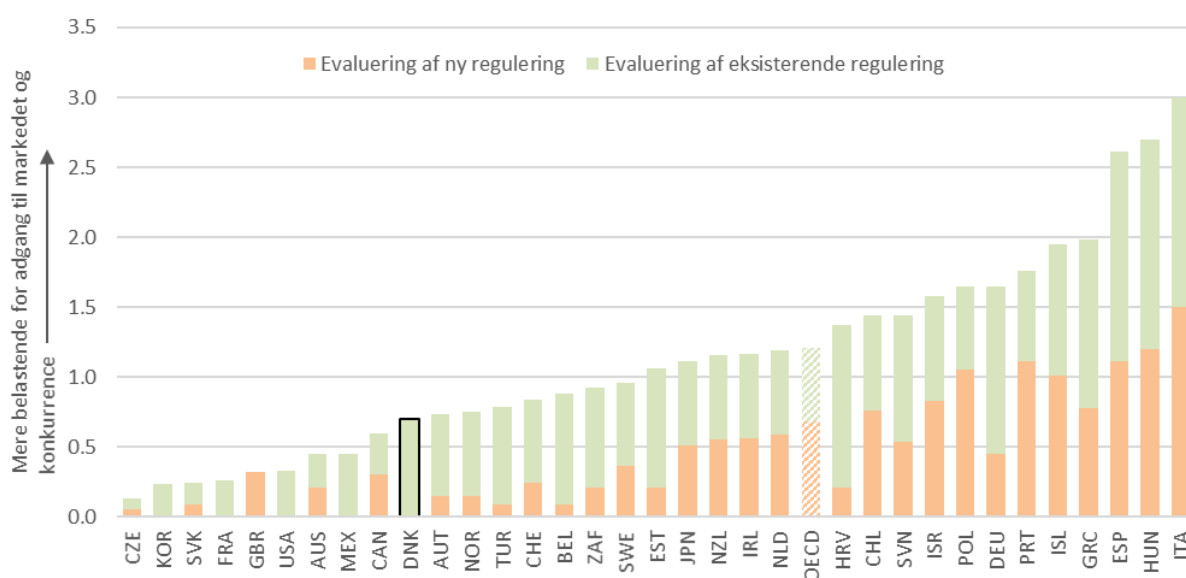
1. *Evaluering af ny regulering*: krav om at gennemføre forudgående analyse af en række økonomiske konsekvenser af nye politiske forslag samt valg af metoder til at opnå miljømæssige mål.
2. *Evaluering af eksisterende regulering*: giver en indikation af i hvilken grad økonomiske overvejelser tages i betragtning når eksisterende regulering evalueres. Der lægges her vægt på ex post evaluering



af regulering og sammensætning af regulering, gennemsigtighed samt lydhørhed over for interessenterne.

Danmark har opnået en god score i forbindelse med evaluering af nye politikker og performer hér bedre end eksempelvis Belgien, Holland, Sverige og Tyskland. *Evaluering af ny regulering* anses endda for værende eksemplarisk og kan end ikke skimtes på Figur 5.

FIGUR 5 EVALUERING AF NY OG EKSISTERENDE REGULERINGS EFFEKT PÅ ØKONOMIEN



I forhold til evaluering af den eksisterende regulering er der en række specifikke problemstillinger, som har indflydelse på den samlede danske score:

- Der er ingen regelmæssig tidsplan for gennemgang/evaluering af eksisterende regulering
- Evaluering af politikker/lovgivning fokuserer ikke direkte på:
  - Udligning af virksomhedernes omkostninger ved at fjerne eller udligne forurening, (*abatement costs*) på tværs af sektorer, aktiviteter eller virksomheder (for at sikre at nogle virksomheder aktiviteter og sektorer ikke har regelbestemt økonomisk fordel over andre.) Dette adresseres i evaluering af nye politikker/regulering men justeres ikke i forbindelse med gennemgang af eksisterende lovgivning.
  - Overlap af forskellige ansvarsområder blandt administrative niveauer og organer
- Politiske evalueringer er ikke offentligt tilgængelige
- Der er ikke en landsdækkende database over alle (nationale og kommunale) miljøpolitiske instrumenter, som adresserer specifikke miljømæssige problemstillinger.

## Forslag til forbedringer

Baseret på ovenstående gennemgang vil den danske score på BEEP-indikatoren kunne forbedres ved at gennemføre et eller flere af de forslag, som er beskrevet nedenfor. Det er vigtigt at understrege, at BEEP-indikatoren er en simplificeret måde at analysere miljøpolitikken og dens effekt på den private sektor. En forbedring af de faktorer (gennem eksempelvis en ændring af lovgivningen), som har resulteret i en "dårlig score" for Danmark vil ikke nødvendigvis resultere i at virksomheder vil strømme til landet. Indikatoren fokuserer på en række makro-faktorer som kan indikere, at der er plads til forbedringer, men specifikke forandringer der skal resultere i egentlige forbedringer i rammebetingelserne for virksomheder uden at forringe miljøbeskyttelsen, skal undersøges og udvikles individuelt og med udgangspunkt i den nuværende danske kontekst. Denne kontekst defineres som "nu" og ikke da indikatoren blev udarbejdet i 2013.

I hovedanalysen "International experience with policy and regulation for advancing green innovation" ses nærmere på, hvordan man kan arbejde videre med de identificerede områder opsummeret nedenfor.

### **Reducere administrative byrder samt gentænke incitamentsstrukturer**

- Tilpasse eksisterende miljøtilladelses- og godkendelsesprocedurer så de omfatter alle miljøeffekter i en enkelt godkendelse/tilladelse
- Fastsætte juridisk bindende tidsfrister for udstedelse af miljøtilladelser
- Tilpasse incitamentsstrukturer for god miljøperformance, så incitamenter baseret på virksomhedens historiske resultater inden for klimaforandringer fjernes i de tilfælde hvor de på nuværende tidspunkt skaber en unødigt favorisering af etablerede virksomheder i forhold til nye operatører.
- Fjerne "vintage differentiated" regulering inden for råstofudvinding, fremstilling af kemikalier og kemiske produkter, fremstilling af gummi- og plastprodukter, fremstilling af ikke-ædle metaller samt inden for el-, gas-, damp- og fjernvarmeforsyningen. Dette ville betyde, at alle aktører inden for disse industrier fremover skal leve op til samme miljøkrav.

### **Forbedre evalueringen af den eksisterende lovgivning**

- Evaluere eksisterende lovgivning i henhold til en fast tidsramme
- Evalueringen skal forholde sig til *abatement costs* på tværs af sektorer, aktiviteter eller virksomheder samt overlap af forskellige ansvarsområder hos myndighederne.
- Gøre evalueringer af politikker offentligt tilgængelige
- Etablere en landsdækkende database over alle miljøpolitiske instrumenter som adresserer specifikke miljømæssige problemstillinger

## Yderligere information

Kozluk, T. (2014), "The indicator of economic burdens of environmental policy design – results from the OECD questionnaire", OECD Economics Department Working Paper No. 1178.

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/EPOC/WPIEEP%282014%293/ANN3/FINAL&docLanguage=En>

Data:

[http://www.oecd.org/eco/growth/BEEP%20Indicator\\_Data%20and%20questionnaire%20responses%20.xlsx](http://www.oecd.org/eco/growth/BEEP%20Indicator_Data%20and%20questionnaire%20responses%20.xlsx)

