

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer

Særlig sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen

Jacobsen, Jette Bredahl

Published in:
Økonomi og Miljø 2017

Publication date:
2017

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jacobsen, J. B. (2017). Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer: Særlig sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen. I *Økonomi og Miljø 2017* (s. 321-325). De Økonomiske Råd.

relevante priser. Det gælder f.eks. biodiversitet og områder, hvor overskridelser af nogle grænseværdier kan have ukendte, store konsekvenser.

Konklusionen på dette er således, at selv om den opgjorte ægte opsparing er positiv, er det ikke en garanti for, at udviklingen er bæredygtighed. De manglende opgørelser kan tilsige, at en vis positiv opsparing kan opfattes som en buffer mod "det ukendte". På den anden side vil en for stor ægte opsparing trække i retning af, at den nuværende generation overlader unødvendigt meget til kommende generationer for, at den nuværende generation lever op til den etiske forpligtigelse.

Hvis der ses på de gennemførte beregninger af ægte opsparing, er resultatet, at den ægte opsparing har været stigende i hele perioden siden 1980 og positiv siden 1990, men også, at udviklingen i natur- og miljøkapitalen fortsat er negativ. Hvis opfattelsen er, at substitution mellem naturkapital og anden form for kapital er vanskelig, trækker det i retning af større forsigtighed og dermed et behov for en større ægte opsparing. Dette berøres i rapporten, men der kan, ikke mindst i lyset af den offentlige debat om bæredygtighed, være behov for en fortsat uddybning af analyser om substitution mellem forskellige former for naturkapital og ikke mindst mellem naturkapital og andre former for kapital.

Kapitler indeholder en række grundige overvejelser og solide opgørelser. Nogle enkelte steder er der medtaget afsnit, som ikke er en del af opgørelsen af ægte opsparing baseret på det svage bæredygtighedskriterium. Det gælder f.eks. overvejelser om indkomstfordelingen i afsnittet om olie og beskatning af olieressourcerenten, selv om spørgsmålet om optimal beskatning er særdeles aktuelt. Reguleringsmæssige overvejelser kan være relevante, hvis en forventet ændret oliebeskatning ændrer på niveauet for ressourceenten. Hvad der derimod er relevant at inddrage i en kommende opgørelser er "potentielle eksogene chok", f.eks. store folkevandringer, store internationale miljøkatastrofer og krige, der med en vis sandsynlighed kan ramme de kommende generationer, og hvor en større ægte opsparing kan imødegå risikoen for, at kommende generationers velfærd kommer under nuværende generationers.

Særlig sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen

Helt overordnet baserer rapporten sig på nogle solide økonomiske analyser, og konklusionerne er generelt set velbegrunde.

Til tider er der lidt uklare antagelser om hvorvidt der analyseres samfundsøkonomisk optimale løsninger afhængigt eller uafhængigt af givne regler. Fx undersøges i kapitel I omkostningerne ved at leve op til en bestemt kvælstofreduktion, og

der argumenteres for at man er nødt til at tage EU's regler for givne. Men i kapitel II tages tilsvarende energisparemålsætninger ikke for givne. Det virker lidt inkonsistent, men er uden betydning for konklusionerne.

Kapitel I

Det første afsnit handler om regulering af landbrugets kvælstofudledning. Der tages udgangspunkt i at en samfundsøkonomisk optimal regulering fås hvor der både tages højde for geografiske forskelle i reduktionsbehov, i retention samt omkostningsforskelle. Dernæst springes fra det samfundsøkonomisk optimale til en analyse af omkostningerne ved at nå den politisk bestemte reduktion besluttet i fødevarer- og landbrugspakken. Der peges på at normer er dyre da de ikke tager højde for forskelle, og at målrettede afgifter er billigere.

Analyserne er gode. Kommentarerne her er derfor mest vedr. præsentationen hvor visse elementer kunne være tydeliggjort:

Der er tale om et cost-effectiveness analyse, dvs. ser ses ikke på om reguleringen er samfundsøkonomisk optimal, men udelukkende på hvordan det politisk vedtagne mål nås mest omkostningseffektivt. Derfor virker afsnit 1.2 unødvendigt og til dels misvisende (fx konkluderes at reduktioner fra landbruget er nødvendig, men det analyseres ikke), da målet er givet. Dette er centralt i forhold til andre analyser på området, og kunne være fremhævet mere.

Der konkluderes at tilskud til kollektive virkemidler bør udgå og i stedet indgå i en (mere eller mindre) målrettet regulering. Dette er måske nok rigtigt hvis man udelukkende ser på kvælstof. Men en del af disse tilskud gives også i kraft af andre tjenester (biodiversitet, rekreation), og her er de geografiske forskelle ikke nødvendigvis svarende til hvad der ville være hensigtsmæssigt at regulere efter i forhold til kvælstof. Yderligere vil en del af disse kollektive virkemidler gå på tværs af ejendomsgrænser (fx vådområder, skovrejsning, hvor værdier for biodiversitet og rekreation stiger med stigende areal, og derfor ofte på tværs af ejendomsgrænser). Disse aspekter – multiple tjenester og arealer på tværs af ejendomme – kunne have været behandlet og ville evt. lede til knap så knivskarpe konklusioner. Det vil ikke nødvendigvis lede til en ændring af rangordningen af de forskellige policy measures.

Andre effekter af kvælstofregulering end vandmiljø er inddraget - og der fokuseres på grundvand. Effekten på klima er meget stedmoderligt behandlet – og kunne med fordel have været behandlet en anelse mere da der allerede foreligger nogle analyser heraf.

For at analysere politikken hvor der fokuseres på udvaskningsadgange vælges to fortolkninger, hvor den ene er normbaseret, mens den anden baseres på omsættelige

adgange. Ingen af dem er målrettet forskelle i retention (som det argumenteres for ville være bedre), og det forbliver uforklaret hvorfor en tolkning målrettet retentionsforskelle ikke er mulig.

Ændring i regulering påvirker landmænd forskelligt, og derfor er det rart at der er lavet en analyse af hvor mange landmænd der rammes, og at dette er færre med den foreslåede regulering. Men nogen rammes stadig. Det kunne derfor have været interessant også at se mere specifikt på hvilke typer bedrifter det så er som rammes negativt.

De praktiske muligheder for regulering – herunder omkostninger herved, er ikke behandlet, men nævnes overfladisk af og til. Dette er et væsentligt element som det havde været hensigtsmæssigt at behandle lidt dybere.

Kapitel II

Kapitel II handler om grønne afgifter mere generelt. Først beskrives den generelle teori for regulering heraf og den historiske udvikling. Dernæst analyseres nogle konkrete eksempler. Det er disse eksempler der er interessante. Men de er også meget specifikke. Der drages konklusioner fra disse eksempler til grønne afgifter generelt, som ikke nødvendigvis altid holder. Disse nævnes nedenfor.

De 3 årsager til afgifter beskrives – adfærdsregulering, provenu-skabelse og omfordeling (inkl . konkurrencehensyn).

Der påpeges at fordelingshensyn både kan vedrøre hvem der betaler afgifterne og hvem der har gevinst af reguleringen. Dette er et vigtigt, og ofte overset element.

En af hovedkonklusionerne er at regelregulering leder til mere forurening end afgiftsregulering – fordi der ikke er et incitament til at reducere ud over hvad der reguleres. Dette argument holder for det undersøgte eksempel (ammoniak), og andre eksempler hvor der er tale om regelregulering af forurening hvor omfanget er det centrale at regulere. Men hvis der er tale om regulering af stoffer med en nul-tolerance – egentlige forbud, vil det ikke være tilfældet. Dette er en væsentlig skelnen som det er værd at fremhæve hvis man forsøger at generalisere fra de enkelte cases til noget generelt.

I analysen af omlægning af elafgiften så elafgiften harmoniseres, kunne det have været interessant at se på *hvilke* type producenter der rammes. Dette er et politisk vigtigt fordelingsaspekt. Det samme gør sig gældende for vand.

Ligesom i kapitel I syntes jeg det er synd at de praktiske barrierer stort set ikke er behandlet (lidt i Boks II.8). Det gør konklusionerne noget irrelevante.

Nogle steder optræder argumenter som virker mere som kæpheste end relevante for de gennemførte analyser. Her nævnes 2 af disse:

I konklusionerne nævnes biobrændsler pludseligt. Det er slet ikke behandlet i kapitlet og det virker derfor sært at de optræder i sammendraget.

Boks II.4 om lækage under det europæiske kvotemarked virker irrelevant da det ikke er et emne som behandles nævneværdigt i rapporten.

Kapitel III

Kapitel III omhandler ægte opsparing, og er en opdatering og udvidelse af beregninger fra 2012. Det er ikke nogen nem øvelse, og der skal foretages en del afvejninger mellem præcision. Helt overordnet er valgt den (meget fornuftige) tilgang, at når estimer er for usikre, medregnes de ikke. Men det giver også nogle åbenlyse mangler – som også nævnes, fx biodiversitet og klimaeffekter (især risikoen for ekstremhændelser nævnes). Ligeledes har man valgt for konsistensens skyld at regne i faste priser.

Alt i alt gør disse ret grove antagelser at de opnåede estimer er bedst egnede til at se på det samlet (hvor samme beregningsmetodik er vigtig) og derved til vurderinger af et svagt bæredygtighedsbegreb og den samlede opsparing. Men hvis man opererer med et stærkt bæredygtighedsbegreb og interesserer sig for udviklingen inden for det enkelte gode, ville det være hensigtsmæssigt i visse tilfælde at bløde op på de strenge antagelser og se mere nuanceret på det. Dette gør sig især gældende for klima.

Af mindre ting er det værd at bemærke at opsparing i skov udelukkende sker på skovrejsningsarealer. Der er i eksisterende skov store muligheder for op- og nedsparing i vedmasse og derved i værdi. Og der er relativt gode data herfor fra den nationale skovstatistik. Derfor forekommer det mærkeligt slet ikke at medregne dette.

Der er et afsnit i kapitlet vedrørende beskatning i Nordsøen. Det virker malplaceret i kapitlet og ville være mere oplagt som et selvstændigt lille kapitel.

Vedr. biodiversitet er der en lille uklarhed i teksten vedr. eksistensværdier og iboende værdier. Så såfremt dette kan føre til usikkerhed bør man måske lige præcisere at førstnævnte er antropocentrisk og skal indregnes i økonomiske beregninger. Sidstnævnte er ikke, og skal derfor ikke indregnes (men kan være betydende alligevel).

Der refereres også til værdi af biodiversitet og UK NEA studiet som et af de mest omfattende. Dette er sandt nok, men det er værd at bemærke at de IKKE har fokus

på eksistensverdier i det studium. Derfor vil det lede til lavere verdier end studier der også omfatter dette.

Boks III.9 om tabet af danske arter refereres til tab af to danske arter. Hvorfor det lige er to fremgår ikke af teksten (men bygger på et af de tidligere nævnte studier må formodes). Det er en interessant beregning og der påpeges ganske rigtigt at man i sådan en beregning også bør tage hensyn til indvandrende arter. Lundhede et al (2014) har faktisk et studie som belyser forskelle i betalingsvilje for arter som uddør og arter som indvandrer.

Reference: Lundhede, T.H., Jacobsen, J.B., Hanley, N., Fjeldså, J., Rahbek, C., Strange, N., Thorsen, B.J., 2014. Public support for conserving bird species runs counter to climate change impacts on their 3 distributions. *PLOSOne* 9(7): e101281. DOI: 10.1371/journal.pone.0101281 Online at:

<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0101281>.

NB: Editor's choice for focus in Research Highlights in Nature Climate Change, 30 July, 4, p. 662, doi:10.1038/nclimate2331

Særlig sagkyndig Karine Nyborg

Diskusjonsopplegget er etter mitt skjønn i all hovedsak grundig og godt. I det følgende vil jeg begrense meg til å kommentere deler av kapitlene II og III.

Kapittel II om grønne avgifter og effektiv miljøregulering

Omlegging av elavgiften

I diskusjonsopplegget er det beregnet en effektivitetsgevinst på 1,8 mia. kr. ved å redusere elavgiften, finansiert ved økt inntektsskatt. Ut fra de opplysninger Formannskapet presenterer, virker det sannsynlig at man kan få effektivitetsgevinster ved å senke elavgiften og harmonisere energiavgiftene, slik at avgiftsbelastningen i større grad blir lik for alle energibærere og brukere. Tallet som er beregnet, 1,8 mia. kr, må likevel antas å være urealistisk høyt.

En sterk senkning av elavgiften vil gi en betydelig økning i strømforbruket. Dette vil for det første føre til økte miljøproblemer, noe som representerer en samfunnsmessig kostnad, men som ikke er trukket fra i beregningene.

Hvilke miljøskader det dreier seg om, og hvor alvorlige de er, avhenger av hvordan det økte strømforbruket fremskaffes. Det hevdes i rapporten at *energibruk* i seg selv ikke er miljøskadelig. Dette er muligens riktig, men jeg kan ikke komme på noen form for *energiproduksjon* som ikke har negative miljøeksternaliteter. For eksempel