



Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer

Særligt sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen

Jacobsen, Jette Bredahl

Published in:
Økonomi og miljø 2018

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jacobsen, J. B. (2018). Skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer: Særligt sagkyndig Jette Bredahl Jacobsen. I *Økonomi og miljø 2018* (s. 247-251). København: De Økonomiske Råd. Oekonomi og Miljø

En regering bør ikke kunne stække en vagthund ved f.eks. at vanskeliggøre rekruttering af kvalificerede medarbejdere. Derfor bør det være Folketinget, der sikrer, at uafhængige vagthunde har trygge vilkår og ikke svækkes ved at blive kasterbold for regeringers luner. Vagthundenes (vismændene, ombudsmanden, statsrevisorerne og rigsrevisionen) muligheder for frit og uafhængigt at kunne holde øje med regering og statsadministration er baseret på, at de ikke kan udsættes for regeringers ødelæggende tiltag eller trusler. Og vagthundenes funktion er et vigtigt led i det danske demokrati; derfor opfordrer vi til, at Folketinget sætter denne svækkelse af en vigtig institution i vores demokrati på tingets dagsorden.

Hvis regeringen fastholder flytningen af De Økonomiske Råds Sekretariat til Horsens, vil det være en tydelig svækkelse af mulighederne for at få faglig relevante og velunderbyggede analyser inden for centrale miljøpolitiske emner. Dette vil være i direkte modstrid med de ønsker, der kom frem i Folketingets behandling af lovændringen, der i 2007 førte til oprettelsen af Det Miljøøkonomiske Råd.

SÆRLIGT SAGKYNDIG JETTE BREDAHL JACOBSEN

Rapporten er som altid generelt velskrevet. Og analyserne grundige. Der gøres en række antagelser og det er primært dem som kan diskuteres. Nogle af disse vil jeg fremhæve i det følgende. Derudover er der en række steder hvor jeg mener anbefalingerne kunne have været realitetstestet bedre – forstået på den måde at konsekvenserne af anbefalingerne kunne have været fremhævet tydeligere (fx effekten på landbrugsproduktionen), og hvorvidt det er realistiske anbefalinger.

Til tider ses på effekter i udlandet (fx effekten af kvoteannulering indenfor fleksibilitetsmekanismen), mens man til andre tider vælger ikke at trække effekter i udlandet ind. Der fokuseres snævert på 2030-målsætningen – uden skelen til at det er et delmål til 2050-målsætningen... og så alligevel, for når man ser på kvotesektoren er man nødt til at se længere for at vurdere effekten. Når rapporten netop har så samlet et tema som i år havde det været ønskeligt om man havde behandlet nogle af de overordnede antagelser der gøres samlet så man havde sikret konsistens.

Kapitel 1 Regulering af landbrugets udledninger af drivhusgasser

Kapitlet tager udgangspunkt i kritikpunktet fra sidste års rapport om at drivhusgasser ikke er medregnet i modellen om kvælstofregulering og indregner nu dette. Det er godt – og et vigtigt bidrag at tænke kvælstof, ammoniak og klimagasregulering fra landbruget sammen. Kommentarerne her går ikke i detaljer med beregningen, men ser mere på de underliggende antagelser.

Grundlæggende set beregnes der omkostninger ved reduktioner for at nå 2030-målsætningen. Akilleshælen i modellen er i mine øjne at der regnes med momentan tilpasning samtidig med at der ses på 2030-målsætningen som var den et punktmål. Men som der også skrives i kapitel 3 er den netop en målsætning om en udledning over en 10-årig periode. Formidlingsmæssigt giver det lidt usikkerhed fordi man samtidig har glemt korrekt enhed på udledningsreduktioner (pr år vil jeg

tro de fleste steder, men det står der ikke), men da det er en periodemålsætning er man ikke helt sikker. Men i forhold til konklusionerne på kapitlet er spørgsmålet hvad disse to mangler ved modellen gør for resultaterne. Som rapporten også påpeger undervurderer man derved nok driftsomstillinger. Men det kunne have været ønskeligt at belyse nærmere. Er der andre konsekvenser?

Der er en vigtig pointe i at se på kvælstof- og klimagasregulering samlet fordi der er så store samspil. Det er lidt synd rapporten ikke når til egentlig at tænke dem sammen, men stadig ser på den ene (her klimagas) med den anden problemstilling som sideeffekt.

Rapporten ser på omkostningerne ved kvælstofreduktion. Hvilket er ok – enhver model har sine antagelser. Men der står i rapporten at årsagen herfor er at der ikke foreligger værdisætningsstudier på konsekvenserne. Men det er ikke sandt, der er adskillige, se eksempler fra listen nedenfor.

Der er et usikkerhed om fordelagtigheden af kvantitative mål vs afgifter hvis der er usikkerhed om gevinsterne. Og hvad der er mest fordelagtigt (hvor velfærdstabet er størst ved usikkerhed) afhænger af hældningen på kurven. Det er lærebogsstof. Men absolut relevant at trække ind her. Det er dog lidt synd at man i kapitlet ikke går videre og nærmer sig en vurdering af hvor stejl kurven så er i virkeligheden. Kun hvis man har denne viden kan man egentlig bruge konklusionen til noget.

2030-målsætningen er et delmål for at nå 2050-målsætningen. Derfor kunne det også have været ønskeligt om kapitlet havde forholdt sig til konsekvenserne på længere sigt.

Konklusionen peger på at landbruget skal løfte en relativ stor del af reduktionerne – fordi det kan gøres billigst her. Og det vil lede til reduceret landbrugsproduktion. Det er en logisk konsekvens af omkostningsminimering og en vigtig pointe at få frem til brug for en overordnet politisk prioritering. Og også den vigtige pointe at hvis man udelukkende ser på tekniske løsninger overvurderer man de mulige omstillingsomkostningerne.

Kapitel 2 Reduktion af CO2 fra biler

Kapitlet sammenligner beskatning af biler og indregner omkostninger ved støj, luftforurening, slitage, ulykker, trængsel og CO2. Den underliggende model virker i hovedtræk fornuftig. Men man kunne måske nok have udnyttet den bedre så man kunne sige mere. Hovedkonklusionerne kunne næsten drages uden så kompliceret en model. Overordnet konkluderes to ting: 1) beskatningen er overordnet for høj, 2) man bør benytte kørselsafgifter i stedet for registreringsafgifter.

Mht. 1, niveauet af beskatning, ses af figur II.3 at trængsel og ulykker udgør langt de største udgifter. Når man konkluderer samlet på niveauet af beskatning syntes det derfor at have været bedre at fokusere på hvor gode disse estimater er fremfor den meget lille post der hedder CO2. Der tages nøgletal for disse figurer – uden en vurdering af hvor gode de er (i hvert fald kun i begrænset omfang i det skriftlige materiale).

En anden ting der kan undre i denne vurdering er at begrundelsen for registreringsafgiften fra 1925 er indsat – og som det ses er det ikke miljøårsager. Det er måske nok en lidt bedaget begrundelse, men der er ingen overvejelser omkring hvorfor man så har den i dag – der antages blot at det er pga. de eksternaliteter som estimeres her. Så når man konkluderer at afgiften er for høj er det på baggrund af en fortolkning af hvorfor afgiften er der – men en subjektiv fortolkning – ikke baseret på dokumenter der siger at formålet er ændret. Det gør at jeg ikke mener konklusionen holder – med mindre man indfører det som eksplicit begrundelse: hvis afgifterne udelukkende skal dække de ovenfor nævnte eksternaliteter.

Et andet element man kan overveje i størrelsen på afgiften – hvis vi er ude i spekulationer over hvad den skal dække, er slitageomkostningen. Der indgår marginale omkostninger. Men ikke gennemsnitsomkostninger, dvs fx nyanlæg af veje mv indgår ikke. Indregnes dette er omkostningen hertil formodentlig væsentlig større. Man kan jo argumentere for at anlæg af bilinfrastruktur netop primært vedkommer bilejere og derfor er det en form for brugerbetaling. Det kunne have været en refleksion værd – fordi formålet med bilafgifterne ikke er entydigt lovgivningsmæssigt.

Den anden hovedkonklusion er at benytte kørselsafgifter i stedet for registreringsafgifter. Igen er det svært at være principielt uenig – det er en grundsætning taget ud af en lærebog. Det kunne have været værd at bruge lidt mere energi på at diskutere hvor realistisk det er: snyd nævnes med to ord. Men er i praksis nok en af de væsentligste pointer. Der nævnes GPS-teknologier. Hvor langt vi er med de teknologier, både etisk, fordelingspolitisk, teknisk, ville have været interessant at undersøge.

Man kan argumentere for at hvis en km-afgift ikke er mulig er en registreringsafgift den næstbedste løsning. Grunden er at en betragtelig del (men ikke den hele) af en bils afskrivninger skyldes slitage – ikke alder. Det kan derfor godt være en proxy for *gennemsnitlig* (ikke marginal) km-omkostning.

En begrænsning i modellen er at der ikke regnes på omstillingsomkostninger. Dette vil sandsynligvis betyde relativt meget, særligt pga. fokus på 2030.

Kapitel 3 Klimapolitik frem mod 2030

Kapitlet starter med en gennemgang af målsætninger og målopfyldelse. Igen syntes jeg det er lidt synd at samtlige figurer er principskitser fremfor forsøg på rent faktisk at vurdere støjheden/størrelsesordenen af tallene.

Kapitlet er meget overlappende med tidligere analyser, og man kunne have ønsket sig at kapitlet i stedet havde fokuseret på nogle af de områder hvor der mangler viden. Fx en dansk undersøgelse af omkostninger ved supplerende målsætninger (som nævnes på s. 156).

Alligevel har kapitlet nogle væsentlige nye bidrag hvoraf jeg mener flg. er værd at fremhæve: Først og fremmest er det værd at bemærke at vismændene nu har valgt at kigge i detaljerne omkring reglerne i kvotesystemet og det gør at nogle af de lærebogskonklusioner de tidligere har holdt fast i ikke holder – fordi systemet ikke er så simpelt som i lærebøgerne: særligt hvorvidt tiltag

indenfor kvotesektoren overhovedet har en virkning. Analysen de laver virker saglig og velbegrunder. En af de væsentligste pointer som supplerer andre råd og udvalg: Forskellen på annullering af kvoter inden for aftalen og uden for aftalen: At pga. de foreslåede regler om MSR så indregnes annullering af kvoter inden for aftalen til MSR, og det får derfor en øget begrænsende effekt i modsætning til hvis det er national annullering af kvoter. Det er en væsentlig pointe

En anden pointe er at flere målsætninger fordyrer. Det er også en væsentlig pointe. Det havde dog været værd at nævne at supplerende målsætninger kan have supplerende formål – og i givet fald bør disse indregnes.

Andre små kommentarer:

At usikkerhed ikke giver anledning til VE-støtte: det er sandt nok. Men det havde måske været på sin plads at nævne at det er et fordelings spørgsmål: hvem skal bære risikoen.

Der er meget stor fokus på den samlede udledning indtil 2100. men det er ikke ligegyldigt hvornår en reduktion forekommer. Det kunne godt have været behandlet mere dybdegående. Især fordi rådet antagelser her afviger fra fx Klimarådets antagelser.

Ikke udtømmende liste over danske studier som indeholder værdisætning af vandkvalitet (hav, ferske vande, grundvand):

Andersen, M. S. (2010). *Miljøøkonomiske beregningspriser for emissioner*. Retrieved from http://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2014/Miljoeoekonomiske_beregningspriser_for_emissioner.pdf

Campbell, D., Vedel, S. E., Thorsen, B. J., & Jacobsen, J. B. (2014). Heterogeneity in the WTP for recreational access: Distributional aspects. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(8), 1200–1219. <https://doi.org/10.1080/09640568.2013.793173>

Hasler, B., Lundhede, T., Martinsen, L., Neye, S., & Schou, J. S. (2005b). *Valuation of groundwater protection versus water treatment in Denmark by Choice Experiments and Contingent Valuation*. Retrieved from http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_fagrappporter/rapporter/FR543.pdf

Hasler, B., Brodersen, S. L., Christensen, L. P., Christensen, T., Hansen, H. E., Kataria, M., ... Nissen, C. J. (2009). Assessing Economic Benefits of Good Ecological Status under the EU Water Framework Directive . Testing practical guidelines in Odense River basin CASE STUDY REPORT Illustration : Maps of Odense River basin and Odense River used for the valuation, (March).

Jørgensen, S. L., Olsen, S. B., Ladenburg, J., Martinsen, L., Svenningsen, S. R., & Hasler, B. (2013). Spatially induced disparities in users' and non-users' WTP for water quality improvements-Testing the effect of multiple substitutes and distance decay. *Ecological Economics*, 92, 58–66. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.015>

Källström, M. (2009). *Valuing the benefits of implementing the Water Framework Directive on Roskilde Fjord and Isefjord a Contingent Valuation and Benefit Transfer Study.*

Kataria, M., Bateman, I., Christensen, T., Dubgaard, A., Hasler, B., Hime, S., ... Nissen, C. (2012). Scenario realism and welfare estimates in choice experiments - A non-market valuation study on the European water framework directive. *Journal of Environmental Management*, 94(1), 25–33. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.08.010>

Kejser, A. (2017) *The Economic Value of Changes in Water Quality : Exploring Heterogeneity in Public Preferences in Stated Preference Studies.* Phd thesis. 207 pp. University of Copenhagen

Münier, B., Hasler, B., Svenningsen, S., Christensen, L., Martinsen, L., Christensen, H., & Frederiksen, P. (2011). *Report on social, economical and environmental assessments from Suså pilot: Waterpraxis - EU Baltic Sea Region.*

SÆRLIGT SAGKYNDIG KARINE NYBORG

La meg først takke for et svært grundig og interessant diskusjonsopplegg. Jeg slutter meg i det alt vesentligste til formannskapetets vurderinger.

Nedenfor peker jeg på enkelte relevante momenter som i liten grad er drøftet i diskusjonsopplegget, og som kan tenkes å ha betydning for konklusjonene.

Er de totale bilavgiftene for høye?

I kapittel II, På s. 100-106, vises det at beskatningen for en gjennomsnittlig bil pr. kjørt km gjennom levetiden er høyere enn de beregnede eksterne effektene per kjørt km. Implisitt antydes det at avgiftene dermed totalt sett er for høye.

Det er imidlertid ikke opplagt, med mindre disse avgiftene er innført utelukkende i den hensikt å redusere eksterne effekter. Staten trenger penger til å finansiere sin virksomhet, og det er liten grunn til å tro at miljøavgifter og andre Pigou-avgifter vil kunne gi tilstrekkelige inntekter til å finansiere en moderne velferdsstat. Generelt må derfor mange aktiviteter beskattes hardere enn det som tilsvarende eksterne effektene aktiviteten forårsaker.

Om avgiftene på bilkjøp, bilhold og bilbruk er hensiktsmessige ut fra fiskale hensyn, er vanskelig å si uten en nærmere analyse. Hvis de ikke er det, finnes det uansett andre grunner enn de miljøøkonomiske for å endre dem. Dersom deler av avgiftene har en god fiskal begrunnelse, er det derimot ikke nødvendigvis noe effektivitetsproblem at de samlede avgiftene per kilometer er høyere enn de eksterne effektene. I så fall er det kun den delen av avgiften som ikke er fiskalt begrunnet som skal sammenliknes med de eksterne effektene.

Det er imidlertid interessant å merke seg (figuren s. 102) at drivstoffavgiftene, som later til å være de eneste av disse avgiftene som faktisk varierer med kjørelengde, for alle typer biler er lavere enn de eksterne virkningene. I så måte tyder figuren altså på at de avgiftene som i hovedsak

ØKONOMI OG MILJØ 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**REGULERING AF LANDBRUGETS
UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER**

REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER

KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030

Det Miljøøkonomiske Råd

Det Miljøøkonomiske Råd blev oprettet i 2007 og har til opgave "at belyse samspillet mellem økonomi og miljø samt effektiviteten i miljøindsatsen". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 24 medlemmer. Formandskabet står også i spidsen for Det Økonomiske Råd. De Økonomiske Råds Sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde den årlige redegørelse til Det Miljøøkonomiske Råd og de halvårslige redegørelser til Det Økonomiske Råd. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lov nr. 1751 den 27. december 2016.

Formandskabet

Professor Michael Svarer (formand), Aarhus Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet, professor Carl-Johan Dalgaard, Københavns Universitet og Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Rådets øvrige medlemmer

Økonomi- og Indenrigsministeriet: Departementchef Sophus Garfiel, *Finansministeriet:* Departementschef Martin Præstegaard, *Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:* Departementschef Thomas Egebo, *Miljø- og Fødevareministeriet:* Departementschef Henrik Studsgaard, *Kommunale organisationer:* Direktør Laila Kildesgaard, *Danmarks Naturfredningsforening:* Præsident Ella Maria Bisschop-Larsen, *Friluftsrådet:* Formand Lars Mortensen, *WWF Verdensnaturfonden:* Afdelingschef Jacob Fjalland, *Dansk Affaldsforening/Dansk Fjernvarme og Dansk Vand- og Spildevandsforening:* Direktør Kim Mortensen, *Landsorganisationen i Danmark/CO industri/Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Næstformand Nanna Højlund og formand Per Christensen, *Landbrug og Fødevarer:* Områdedirektør Niels Peter Nørring, *DI:* Direktør Tine Roed, *Dansk Erhverv:* Underdirektør Geert Laier Christensen, *Forbrugerrådet Tænk:* Sekretariatsleder Christian Ege, *Dansk Energi:* Adm. direktør Lars Aagaard samt *særligt sagkyndige:* professor Jette Bredahl Jakobsen, professor Peder Andersen, professor Mette Termansen og professor Karine Nyborg.

Sekretariatet

Direktør John Smidt, *kontorchef* Jesper Gregers Linaa, Morten Holm og Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Per Ulstrup Johansen, *chefkonsulenter* Brian Krogh Graversen, David Tønners, Dorte Grinderslev, Hans Bækgaard, Mickey Petersen, Morten Werner, Poul Schou, Tony Maarsleth Kristensen, *specialkonsulenter* Anne Kristine Høj, Anne Sofie Elberg Nielsen, Katrine G. Ringsted, Marie Møller Kjeldsen, Nicolai Kaarsen, Niklas Brønager, Ulrik Richardt Beck, *fuldmægtige* Louis Birk Stewart, Marianne Nygaard Källström, Merete Høj Kjeldsen, Nora Vågnes Traaholt, Peter Kjær Kruse-Andersen, Rasmus Rold Sørensen, Rune Pedersen, Sofie Manja Eger Nielsen, *kontorfuldmægtig* Karin Ryder samt *studentervedhjælpere* Isabel Skak Olufsen, Jacob Victor Hansen, Jakob Langager Christensen, Marie Gram Pietraszek, Mikkel Stahlschmidt, Nikolaj Lodberg Andersen, Soheil Kharaiibi.

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

ØKONOMI OG MILJØ 2018

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

**REGULERING AF LANDBRUGETS
UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER**

REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER

KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030

**RAPPORT FRA
FORMANDSKABET**

Økonomi og Miljø, 2018

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke
- Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Rosendahls - København
Vandtårnsvej 83 A
2860 Søborg
Tlf.: 43 63 23 00
Fax: 43 63 23 29
E-mail: post@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

De Økonomiske Råds Sekretariat
Amaliegade 44
1256 København K
Tlf.: 33 44 58 00
E-mail: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk
Twitter: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

Tryk: Rosendahls
Pris: 175 kr. inkl. moms
Oplag: 650
ISBN: 978-87-89027-91-3
ISSN: 1903-1823

Publikationen kan elektronisk hentes på
De Økonomiske Råds hjemmeside: www.dors.dk

INDHOLD

	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	1
KAPITEL I	REGULERING AF LANDBRUGETS UDLEDNING AF DRIVHUSGASSER	17
	I.1 Indledning	19
	I.2 Miljøeffekter, mål og nuværende regulering	21
	I.3 Regulering	37
	I.4 Omkostninger ved drivhusgasreduktioner	55
	I.5 Sammenfatning og anbefalinger	73
	Litteratur	78
KAPITEL II	REDUKTION AF CO₂ FRA PERSONBILER	85
	II.1 Indledning	87
	II.2 CO ₂ -udledninger fra transportsektoren	89
	II.3 Eksterne omkostninger ved kørsel i personbiler	92
	II.4 Beskatning af personbiler	96
	II.5 Analyse af reduktionsomkostninger for CO ₂ fra personbiler	106
	II.6 Sammenligning med andre analyser	121
	II.7 Sammenfatning og anbefalinger	124
	Litteratur	128
KAPITEL III	KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030	131
	III.1 Indledning	133
	III.2 Målsætninger og forpligtelser i 2030	135
	III.3 Principper i klimapolitikken	144
	III.4 Kvotesektoren	164
	III.5 Ikke-kvotesektoren	186
	III.6 Sammenfatning og anbefalinger	205
	Litteratur	212
	SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER	219
	ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	255