

Kommentarer til de skriftlige indlæg fra Det Miljøøkonomiske Råds medlemmer i Økonomi og Miljø, 2018.

Af formandskabet for Det Miljøøkonomiske Råd, Michael Svarer, Lars Gårn Hansen, Carl-Johan Dalgaard og Torben Tranæs.

Baggrund og overordnede kommentarer

Formandskabet vil gerne takke for de mange gode kommentarer og overvejelser fra medlemmerne af Det Miljøøkonomiske Råd. Det er formandskabets vurdering, at der overordnet blev taget positivt imod årets rapport, selv om der naturligvis også var forslag til forbedringer af analyserne.

Nogle af analyserne i årets rapport følger op på kommentarer og forslag fra rådsmedlemmerne i forbindelse med tidligere rapporter. Dette anerkendes af flere rådsmedlemmer.

Formandskabet giver nedenfor en overordnet tilbagemelding på gennemgående og udvalgte problemstillinger i kommentarerne fra rådets medlemmer. For en god ordens skyld vil formandskabet gerne understrege, at det også sætter pris på de kommentarer, som der ikke direkte er givet tilbagemelding på i det følgende.

Rapporten til Det Miljøøkonomiske Råd kan betegnes som en temarapport, hvor alle tre kapitler har fokus på regulering af Danmarks udledning af drivhusgasser:

- Regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser
- Reduktion af CO₂ fra personbiler
- Klimapolitik frem mod 2030

De to første kapitler indeholder nye beregninger af de samfundsøkonomiske omkostninger ved at mindske udledningen af drivhusgasser i henholdsvis landbruget og for personbiler. Disse beregninger indgår herefter i det sidste kapitel, som belyser de samlede omkostninger ved at mindske udledningen af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren i 2030. Det sidste kapitel indeholder også en analyse af effekten af danske tiltag i kvotesektoren, når der tages højde for betydningen af nylige rapporter af EU's kvotesystem.

I lighed med tidligere år efterspørger nogle rådsmedlemmer, at formandskabet var gået endnu dybere ned i de analyserede problemstillinger, men der er også kommentarer som går i retning af, at formandskabet burde have haft en bredere behandling af emnerne i rapporten. Mange af forslagene er meget relevante, men da årets rapport

har karakter af en temarapport knyttet til et enkelt emne (reduktion af drivhusgasser), er det vanskeligt at forestille sig, at formandskabet kan komme meget dybere i et enkelt års rapport (givet de ressourcer der er til rådighed). Formandskabet bemærker, at der i alle tre kapitler er udført nye og relativt avancerede beregninger, og at der i to af kapitlerne er udviklet helt nye analysemodeller.

Tilbagemeldingen nedenfor er opdelt i en række emner, som går på tværs af de enkelte kapitler.

Reduktion af udledningen af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren

Formandskabet har noteret sig, at behandlingen af dette emne af flere påskønnes, fordi der leveres et godt fagligt input til en aktuell problemstilling, og fordi der tages udgangspunkt i, hvordan man bedst muligt opnår et eksisterende energipolitisk mål.

Der er dog også ønsker om, at analysen havde gået dybere på en række områder. Som eksempel kan her nævnes ønsker om, at man havde lavet en dynamisk analyse frem mod 2030 i stedet for en statisk komparativ analyse, og at denne analyse også havde set helt frem mod 2050. Derudover efterspørges dybere behandling af de øvrige dele af ikke-kvotesektoren end landbrug og personbiler samt mere fokus på administrative udfordringer.

Flere efterspørger, at der var set mere på de erhvervsøkonomiske konsekvenser bl.a. for landbruget og på CO₂-lækage. Ønsket om en grundigere belysning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af regulering af landbruget afspejler formentlig, at der ikke hidtil har været nogen egentlig regulering af drivhusgasser fra landbruget, og at formandskabet foreslår, at der som noget nyt indføres afgifter på landbrugets udledning af drivhusgasser. Baggrunden for denne anbefaling er, at det generelt vil mindske omkostningerne ved at nå et givet mål for reduktion i udledningen af drivhusgasser, hvis alle udledere får et ensartet incitament til at mindske deres udledning. Dette bekræftes også af beregninger, som viser, at det vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå reduktionsmålet i ikke-kvotesektoren, hvis landbruget fortsat friholdes fra regulering.

Formandskabet medgiver, at der ikke er gået i dybden med de erhvervsøkonomiske konsekvenser for landbruget. Der er næppe tvivl om, at det vil have erhvervsøkonomiske konsekvenser at pålægge landbruget afgifter knyttet til deres udledning af drivhusgasser. Ideen i en afgift er netop, at det skal påvirke agenternes adfærd, således at de mindsker udledningen af drivhusgas eller mindsker den forurenende produktion, hvis det er den eneste mulighed for at reducere udledningen. Hvis en forurenende sektor ikke er reguleret vil sektorens produktion typisk udgøre en for stor del af økonomien i forhold til den samfundsøkonomisk optimale anvendelse af

produktionsfaktorerne. Her henvises til kapitel II i Økonomi og Miljø, 2017 (dvs. sidste års miljøøkonomiske rapport).

Flere fremhæver, at der kan være risiko for CO₂e-lækage, hvis der kommer regulering i erhverv, som er konkurrenceudsatte. Hvis der opstår CO₂e-lækage, vil øget udledning i udlandet delvis kunne mindske den egentlig effekt af reduktioner af CO₂e-udledning i Danmark.

Formandskaber er enige i, at det er relevant med yderligere belysning af lækage af CO₂e-regulering i Danmark. Formandskabet gør dog også opmærksom på, at hvis målet er at opnå den givne målsætning for ikke-kvotesektoren samfundsøkonomisk billigt, så er det snævert set ikke nødvendigt at belyse lækage, da den internationalt aftalte målsætning for ikke-kvotesektoren alene vedrører udledningen fra Danmark. Derudover er der også bindende mål for ikke-kvotesektoren i mange andre lande end Danmark (gælder f.eks. for mange EU-lande). I det omfang lækage sker til andre lande med bindende målsætninger, vil der stadig være en global effekt af danske reduktioner af drivhusgasser. Hvis et land med bindende mål f.eks. øger sin landbrugsproduktion og dertil knyttet udledning af drivhusgasser som følge af dansk regulering, så må lande mindske sin udledning i andre dele af økonomien.

Nogle kommentarer efterlader det indtryk, at der er uklarhed om formandskabets holdning til at bruge fleksibilitetsmekanismen med kvotekøb som erstatning for tiltag i ikke-kvotesektoren. Det er formandskabets opfattelse, at man bør bruge kvotekøb, hvis dette bidrager til at mindske omkostningerne ved at nå målet for ikke-kvotesektoren. Brug af kvotekøb som fleksibilitetsmekanisme forekommer også attraktiv efter den nye reform af kvotesektoren. Dette afspejler, at der er særlige regler knyttet til kvoter fjernet som en del af fleksibilitetsmekanismen, som medfører at der kommer en ekstra reduktion i udledningen af kvoter, jf. s. 181 i rapporten.

CO₂-kvotesystemet

I kapitel III beskrives beregninger baseret på en ny model for kvotesystemet, som er inspireret af andre modeller i litteraturen samt en model opstillet af Klimarådet.

Modellen bruges til at vurdere effekten af en ny aftale om næste fase af EU ETS for udledningen af drivhusgasser i EU, samt effekten af danske tiltag i kvotesektoren før og efter den nye aftale. Det særlige ved den nye aftale om kvotesystemet er, at den indebærer en ny mekanisme, som betyder, at der permanent kan blive fjernet kvoter, når kvoteoverskuddet er stort. Dermed er den samlede kvotemængde på langt sigt ikke længere alene givet af den i EU politisk fastlagte mængde kvoter.

I en kommentar fremføres, at formandskabet i sin analyse af reformen af kvotesystemet ikke forholder sig til dynamikken i kvotesystemet, når kvoteoverskuddet

falder til mellem 400 og 833 mio. kvoter. I pågældende interval vil en mer- eller mindre-udledning kunne blive modsvaret af en tilsvarende mer- eller mindre udledning et andet sted i EU (dvs. svarende til situationen før den nye mekanisme). Formandskabet er enig i, at effekten af nationale tiltag, som mindsker danske virksomheders efterspørgsel efter kvoter, afhænger af størrelsen af kvoteoverskuddet på det givne tidspunkt. Der er således forskellige effekter afhængig af, om kvoteoverskuddet er over eller under 833 mio. kvoter på det tidspunkt, hvor tiltaget påvirker kvoteefterspørgslen.

For at undgå misforståelser gør formandskabet opmærksom på, at denne dynamik i kvotesystemet i pågældende interval indgår i den opstillede model, og derfor også indgår i de i rapporten præsenterede beregninger. Det er bl.a. denne dynamiske effekt, der er årsagen til, at der er forskel på nationale tiltag, som leder til en given reduktion i den danske efterspørgsel efter kvoter fordelt over en kortere eller længere tidsperiode, jf. tabel III.4 og III.5 i rapporten. Dette understreger en af pointerne i pågældende afsnit om, at reformen af kvotesystemet gør det vanskeligere at vurdere effekten af nationale tiltag.

I en kommentar ses der positivt på, at formandskabet har valgt at kigge i detaljer på reglerne om kvotesystemet, og at dette gør, at formandskabets tidligere syn på effekten af nationale tiltag i kvotesektoren ikke har været korrekt. Formandskabet vil gerne gøre opmærksom på, at det ikke er enig i denne fortolkning. Det er korrekt, at formandskabet finder, at effekten på udledningerne i hele EU's kvotesektor af danske tiltag i kvotesektoren på langt sigt er anderledes end det, som formandskabet tidligere har konkluderet. Dette afspejler imidlertid den nyligt vedtagne mekanisme, hvor der permanent kan blive fjernet kvoter, når kvoteoverskuddet er stort. I fravær af den nye mekanisme fås resultater i modellen, som er i overensstemmelse med formandskabets tidligere vurderinger af de langsigtede effekter af nationale tiltag i kvotesektoren, jf. tabel III.4 og III.5.

Landbrug

Overordnet roses det, at formandskabet i sin analyse af omkostningerne ved at mindske udledningen i landbruget ser på samspillet mellem regulering af drivhusgas og andre miljøeffekter som kvælstof og ammoniak. Nogle rådsmedlemmer opfordrer her til at inddrage endnu flere miljøeffekter. Det bemærkes dog også i kommentarer, at analysen af samspillet godt kunne have været mere vidtgående, idet der i de konkrete analyser ofte ses på den ene effekt som en sideeffekt med en konstant reduktionsomkostning. Det bemærkes dog også, at dette ikke ændrer på den overordnede konklusion om, at der er gevinster ved at samtænke regulering af landbrugets udledning af drivhusgas og kvælstof. Formandskabet er enig i disse overvejelser, men når der laves beregninger er det i nogle tilfælde nødvendigt at lave forenkling antagelser som f.eks. at regne med at reduktionsomkostningerne er konstante.

En række rådsmedlemmer fremhæver problematikken med CO₂e-lækage for landbruget. Her henvises til kommentarer ovenfor. I forbindelse med lækage og udflytning af produktion fremhæves i en kommentar, at der er en særlig problematik i forhold til luftforurening. I beregningen er medtaget sundhedsgevinst ved lavere udledning af ammoniak i Danmark. I en kommentar argumenteres imidlertid for, at dette overvurderer gevinsten, da udflytning af landbrugsproduktion kan medføre, at der fortsat er luftforurening med ammoniak i Danmark, da ammoniakforurening har regional karakter. Formandskabet er enig i, at der potentielt kan være en overvurdering af gevinsten ved reduceret ammoniakudledning i Danmark, men det forudsætter at udflytningen af ammoniakudledende produktion sker til helt bestemte lande i forhold til vindretninger mv. I beregningen for ammoniak indgår alene sundhedseffekter. Der er imidlertid andre mere lokale gener ved ammoniak (f.eks. lugt og negativ påvirkning af naturen), som trækker i modsat retning, dvs. at gevinsten ved mindre udledning af ammoniak kan være undervurderet.

Det kritiseres i en kommentar, at beregningerne med Esmeralda er baseret på senest tilgængelige regnskabsoplysninger for året 2015, som var et dårligt år for landbruget, og som derfor ikke kan betragtes som repræsentativt. Formandskabet gør her opmærksom på, at modellen og beregningerne fokuserer på ændringer i jordrenten – og ikke det absolutte niveau for jordrenten – således at selve niveauet for afkastet i landbruget i et givet år næppe spiller større rolle for resultaterne (givet modelrammen).

Et rådsmedlem mener, at der i et afsnit i rapporten om usikkerhed om indsatsbehov, omkostninger og gevinster tegnes et for negativt billede af muligheden for at opgøre gevinsten af bedre vandmiljø. Der nævnes i den forbindelse en række primære værdisætningsstudier af gevinsten ved bedre vandkvalitet. I debatten om vandrammedirektivet lægges ofte vægt på, at det er dyrt at nå vandrammedirektivets mål om god økologisk tilstand i et land som Danmark med intensiv landbrugsproduktion, og at det kan gøre det relevant at tage det såkaldte disproportionalitetsprincip om uforholdsmæssig store omkostninger i anvendelse. Grundlæggende mener formandskabet, at det er yderst relevant at søge at opgøre både gevinster og omkostninger ved miljøindsatser, også selv om opgørelsen af omkostninger og/eller gevinster er forbundet med usikkerhed. Det er glædeligt, hvis der foreligger en tilstrækkelig belysning til at opgøre gevinsterne. Formandskabet har tidligere opfordret til en større indsats i forhold til at opgøre gevinster ved at opnå vandrammedirektivet i stedet for blot at fokusere på omkostningerne, jf. Økonomi og Miljø, 2015.

Personbiler

Overordnet finder formandskabet, at det er relativt dyrt at opnå yderligere reduktioner i CO₂-udledningen fra personbiler ved hjælp af øgede brændstofafgifter, hvilket bl.a.

afspejler, at den nuværende beskatning af biler og bilkørsel overstiger de marginale eksterne omkostninger.

Det fremføres i en kommentar, at formandskabet har valgt et forkert tiltag (brændstofafgift) til at måle, hvad det koster at mindske udledningen af drivhusgasser fra personbiler. Dette skulle overvurdere omkostningerne af at mindske udledningen fra personbiler. I stedet burde formandskabet have analyseret effekten af mere målrettede tiltag f.eks. rettet mod registreringsafgiften. Her mener formandskabet, at det er vanskeligt at finde et mere målrettet tiltag til at mindske udledningen af CO₂ fra personbiler end en brændstofafgift.

I nogle kommentarer udtrykkes skepsis overfor at sammenligne gennemsnitlig beskatning pr. km (inklusive registreringsafgift og ejerafgift) med de marginale eksterne omkostninger. Det angives også, at registreringsafgiften kan afspejle andre hensyn som f.eks. ønsket om at tilvejebringe et offentligt provenu. Formandskabet er enig i den første kommentar, men har også i rapporten fremhævet, at sammenligningen viser, at beskatningen ligger forkert i forhold til at korrigere for de kørselsafhængige eksterne omkostninger. Med hensyn til behovet for at tilvejebringe et offentlig provenu mener formandskabet, at det ikke er hensigtsmæssigt med en høj beskatning af enkelte varer, da det er mindre forvridende at tilvejebringe provenu gennem indkomstskatten. Dette er uddybet i kapitel II i *Økonomi og Miljø, 2017*.

Nogle rådsmedlemmer havde gerne set, at der var gjort mere ud af at belyse reduktionsomkostningerne ved CO₂ også for tung transport. Formandskabet vil gerne understrege, at konklusionen om, at det er relativt dyrt at mindske udledningen af CO₂ for personbiler ikke kan tolkes i retning af, at det også er dyrt at mindske udledningen af drivhusgasser fra vare- og lastbiler.