

Hvad får borgerne ud af, at deres kommune fører sin egen klimapolitik?

Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling

Økonomer har advaret mod, at kommuner fører deres egen klimapolitik. Regeringen skal ifølge klimaloven sikre, at de nationale klimamål nås, og den har målrettede instrumenter til rådighed. Givet de nationale mål vil en kommunes ekstrainsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det lettere for regeringen og dyrere for borgerne at nå disse mål. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at støtte den nationale klimapolitik, skal kommunen ikke sætte egne mål og gennemføre tiltag for at nå dem. Kommunen skal i stedet reagere

på de nationale regler og tiltag, som den plejer – med det sigte at give dens borgere størst mulig service per udgiftskrone. Ønsker kommunalbestyrelsen omvendt at inspirere regering og Folketing til mere ambitiøse nationale klimamål, kan en kommunal klimapolitik være vejen frem – men der er en betydelig risiko for, at indsatsen i stedet virker afskrækkende, netop fordi kommunerne ikke har målrettede klimapolitiske instrumenter til rådighed.

LARS GÅRN HANSEN

Professor,
Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet,
lgh@ifro.ku.dk

Det korte svar

Danmark er i gang med at omstille økonomien til klimaneutralitet, hvilket kommer til at påvirke alle dele af produktionen og forbruget. På den baggrund kan det forekomme naturligt, at også de danske kommuner bidrager, og efterhånden har næsten alle danske kommuner sat sig klimamål og lavet klimaplaner for at opfylde dem (Ea Energianalyse, 2023).

Imidlertid har en række økonomer herunder de økonomiske råds formandskab (DØRS, 2023) advaret mod, at kommuner fører deres egen klimapolitik. Regering og Folketing har målrettede instrumenter til rådighed og skal ifølge klimaloven sikre, at de nationale klimamål nås. Givet de nationale mål vil en kommunes ekstrainsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det lettere for regeringen og dyrere for borgerne at nå de nationale mål. En ekstra regning, som betales af kommunens borgere. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at støtte op om den nationale klimapolitik, skal kommunen *ikke* sætte egne mål og gennemføre tiltag for at nå dem. Kommunen skal i stedet reagere på de nationale regler og tiltag, som den plejer – med det sigte at give dens borgere størst mulig service per udgiftskrone. Ønsker kommunalbestyrelsen derimod at inspirere regering og Folketing til at sætte mere ambitiøse national klimamål, kan en kommunal klimapolitik være vejen frem – *men* der er en betydelig risiko for, at indsatsen kan få den modsatte virkning, netop fordi kommunerne ikke har målrettede klimapolitiske instrumenter til rådighed.

Formålet med denne artikel er at forklare den nationaløkonomiske bekymring ved, at danske kommuner, myndigheder og institutioner fører deres egen klimapolitik, og pege på, hvordan den kommunale klimapolitik kan tilrettelægges, hvis kommunalbestyrelsen alligevel ønsker at gå den vej for at inspirere til mere ambitiøse nationale klimamål.



Formålet med denne artikel er at forklare den nationaløkonomiske bekymring ved, at danske kommuner, myndigheder og institutioner fører deres egen klimapolitik

For at gøre det præsenterer jeg først en simpel model af den nationale klimapolitik og den rolle, som kommuner og institutioner umiddelbart har i at udføre den. Derefter udlægger jeg, hvilke konsekvenser for klimaudledninger og omkostninger det må forventes at få, når kommuner fører klimapolitik inden for denne ramme. Med denne erkendelse in mente peger jeg på nogle grunde, der kan være til at føre kommunal klimapolitik, og hvilke retningslinjer for politikken disse grunde kan tilsige. Endelig afsluttes med en opfordring til transparens om, hvad den kommunale klimapolitik kan opnå, og hvad den ikke kan.

National klimapolitik

En simpel model af den national klimapolitik er følgende: at regering og Folketing opstiller et mål for de nationale klimaudledninger, hvorefter der gennemføres regulering af produktion og forbrug, der skal sikre, at målet nås. Et eksempel er klimalovens mål om en 70 pct. reduktion af de samlede klimaudledninger fra Danmark i 2030. Nationaløkonomiens bidrag hertil er (igen forsimplet) at pege på de konkrete reguleringer, der kan sikre at målet nås omkostningseffektivt og dermed til de billigst mulige samlede omkostninger for borgerne.

I det følgende antager jeg, at denne nationaløkonomiske mission – en omkostningseffektiv klimapolitik – har bred tilslutning og kan opfattes som ukontroversiel, uanset hvilken vision man i øvrigt har for det danske samfund. Hvis ens vision indbefatter flere offentlige ydelser og/eller et større privat forbrug, er en omkostningseffektiv klimapolitik en fordel, fordi den betyder, at der er flere resurser til rådighed for disse typer af forbrug. En omkostningseffektiv klimapolitik er imidlertid også en fordel, hvis ens vision er et samfund, hvor resursetrækket til produktion og forbrug ønskes minimeret af hensyn til klima, biodiversitet mv. Det skyldes, at resursetrækket til den tilbageværende strengt nødvendige produktion bliver større, hvis ikke de tiltag, der reducerer/fjerner klimaudledningerne herfra, er omkostningseffektive. Hvis klimamålet for den tilbageværende produktion kunne være opnået til færre omkostninger, kunne man have reduceret resursetrækket til den tilbageværende nød-

vendige produktion yderligere og dermed kommet tættere på ens vision for et samfund med et minimalt resursetræk.

Sagt på en anden måde handler omkostningseffektivitet generelt og specifikt i forhold til klimapolitikken om at reducere resursespild, hvilket gør det muligt at øge det private og offentlige forbrug, hvis det er ens vision, men også lettere at reducere det samlede resurseforbrug i samfundet, hvis det er ens vision. Min påstand og antagelsen i det følgende er således, at selvom der kan være store modsætninger imellem borgernes visioner for samfundet, fremmes alle de nævnte visioner ved, at politik herunder klimapolitik tilrettelægges omkostningseffektiv.

Omkostningseffektiv klimapolitik

Holder vi os til den simple forståelse af klimapolitik, og en simpel forståelse af den økonomi, klimapolitikken skal virke i, er en ensartet klimaafgift den regulering, der minimerer det samfundsøkonomiske tab ved at nå klimamålet (DØRS, 2021).

Ens afgift på alle udledninger giver alle landmænd, virksomheder og forbrugere samme incitament til at reducere deres udledning og dermed et incitament til at foretage alle udledningsreduktioner i økonomien, hvor omkostningerne til at fjerne dem er mindre end afgiften. Der hvor det er for dyrt at reducere udledningen, vil omkostningerne ved at producere og dermed den producerede vares pris stige svarende til den tilbageværende klimaudledning. Derved tilskyndes køberne til at substituere med mindre klimabelastende alternativer, der ikke stiger lige så meget i pris. Dermed reduceres forbruget af varer, hvis produktion er vanskelig at gøre klimavenlig, når det er let for forbrugerne at undvære dem. Kun klimabelastende varer, der giver meget nytteværdi per klimaudledning og er svære at substituere, beholdes i forbruget.

Dette er et kernerresultat i den nationaløkonomiske analyse af klimapolitik: En omkostningseffektiv klimaomstilling kræver som udgangspunkt, at prisen på klimaudledninger er den samme overalt i økonomien, hvorfor afvigelse fra den ensartede afgift fordyrer klimaomstillingen (Baumol og Oates, 1971; DØRS, 2021). Hvis det er muligt at pålægge en ensartet afgift svarende til denne pris, vil dette være en omkostningseffektiv regulering, men hvis andre reguleringer (krav påbud mv.) kan give nogenlunde samme incitamenter til adfærdsændringer, vil disse reguleringer også være nogenlunde omkostningseffektive.



Dette er et kernerresultat i den nationaløkonomiske analyse af klimapolitik: En omkostningseffektiv klimaomstilling kræver som udgangspunkt, at prisen på klimaudledninger er den samme overalt i økonomien, hvorfor afvigelse fra den ensartede afgift fordyrer klimaomstillingen

I praksis er en ensartet klimaafgift grundstammen i dansk klimapolitik, formentligt netop fordi den giver incitament til en omkostningseffektiv omstilling. Der er imidlertid mange afvigelser herfra. Således er der fastsat lavere afgiftssatser for bl.a. cementproduktion og bundfradrag i afgiften for landbrugssektoren. Dette fordyrer klimapolitikken, men er øjensynligt en omkostning, man politisk er villig til at lade borgerne betale for at opfylde fordelingspolitiske mål i forhold til store udledere, der ellers bliver ramt hårdt af en ensartet afgift. Således er der i praksis andre vigtige mål, der supplerer målet for klimareduktioner; men at disse mål bør nås til de færrest mulige omkostninger, er der antageligt ikke uenighed om. Igen er nationaløkonomiens bidrag at pege på instrumenter, der kan nå disse supplerende mål omkostningseffektivt, f.eks. ved at justere og supplere afgiftsreguleringen, så fordelings effekterne modvirkes.

For at opsummere har det nationale niveau omkostningseffektive instrumenter til rådighed til regulering af de nationale klimaudledninger (samt supplerende fordelingsmål), og de bruges i betydelig grad.

Udledninger i udlandet afledt af dansk forbrug

Det konkrete mål, der specificeres i klimaloven, er i forhold til den samlede nationale udledning. Det er dette mål, der aftales ved COP-forhandlingerne, og det er dette mål, der giver bedst mulighed for en omkostningseffektiv global begrænsning af klimaudledningerne, fordi de nationale udledninger kan måles (rimeligt) præcist af myndighederne i de enkelte lande. Omvendt er opgørelser af udledninger afledt af forbrug af varer vanskelige at foretage præcist. Det skyldes, at det er vanskeligt og dyrt at opspore og måle udledninger fra hele den kæde af ofte udenlandske virksomheder og underleverandører, der har været med til at producere den enkelte vare. For at undgå dobbelt regulering skal der endvidere korrigeres for den udenlandske klimaregulering, der foretages i hvert af disse led, hvilket yderligere komplicerer opgaven. Hvis klimaudledninger forsøges reguleret fra forbrugssiden, må man i praksis anvende grove gennemsnitsskøn i stedet for en præcis opgørelse af de afledte udledninger. Dette giver upræcise og dermed langt fra omkostningseffektive incitamenter. I en verden, hvor alle lande har ambitiøse nationale udledningsmål, bliver alle udledninger i hele værdikæden reguleret, og der er derfor ikke behov for at supplere reguleringen af de nationale udledninger med regulering af de afledte udledninger fra vores forbrug.

I virkeligheden er der mange lande, der ikke fører en tilstrækkelig ambitiøs klimapolitik (IPCC, 2022), og der kan derfor argumenteres for også at regulere afledte udledninger i udlandet forårsaget af importerede varer. Forskningen på området peger på, at den mest effektive regulering af afledte udledninger sker ved at pålægge importafgifter (og give eksporttilskud) ved grænsen (Hoel, 1996). En række studier heraf (Böhringer o.a., 2012a; Böhringer o.a., 2012b) viser desuden, at der kan opnås en klimaeffekt gennem en sådan grænseregulering, men at reduktionspotentialet er begrænset, og omkostningerne for de indenlandske borgere herved er betydelige, netop fordi måling af de

afledte klimaudledninger er upræcis, og de incitamenter, der gives derfor, er langt fra omkostningseffektive (Böhringer o.a., 2018).

En anden afgørende præmis er Danmarks EU-medlemskab. Danmarks EU-medlemskab betyder, at Danmark ikke må føre selvstændig handelspolitik, hvorfor danske muligheder for at foretage regulering af de afledte udledninger fra import er ringere end EU's. Herudover har EU efter vedtagelsen af EU's nye klimapolitik 'fit for 55' en intern klimaregulering på niveau med den danske klimalov, og EU er i færd med at opbygge en regulering af afledte klimaudledninger ved EU's grænse. Således er behovet for, at Danmark regulerer sine afledte klimaudledninger i udlandet, begrænset. Dels bliver den betydelige del af Danmarks import/eksport, der går til EU, reguleret på nogenlunde samme ambitionsniveau som i Danmark, dels er EU ved at opbygge en klimaregulering ved EU's grænse af vores handel med verden uden for EU, så behovet her falder med tiden.

Den nationale klimapolitiske ramme og kommunernes rolle

Som det ser ud i dag, må det forventes at kombinationen af EU's og Danmarks nationale klimapolitik betyder, at såvel Danmarks nationale klimaudledninger som de fleste af de klimaudledninger, der indirekte forårsages af vores import, efter 2030 bliver reguleret rimeligt omkostningseffektivt på et ambitionsniveau svarende til den nuværende danske klimapolitik.¹

Inden for denne nationale klimapolitiske ramme er kommunernes rolle den samme som virksomheders og borgernes: at reagere driftsøkonomisk på den nationale klimapolitik's incitamenter og reguleringer, således at den service, borgerne får per driftskrone, bliver størst mulig. Hvis, for eksempel, klimaafgifter gør fossile brændsler dyrere, bliver elbiler mere attraktive at benytte i den kommunale drift, fordi deres driftsøkonomi forbedres i forhold til fossilt drevne biler. Hvis dette gør, at et skift til elbiler samlet set forbedrer den service, borgerne får per driftskrone, bør kommunen skifte til elbiler. Men der bør ikke herudover tages hensyn til eventuelle beregninger af den kommunale drifts klimaeffekter. Hvis klimaafgiften ikke i sig selv betyder, at et skift til elbiler forbedrer borgernes service per driftskrone, bør kommunen ikke foretage skiftet – også selv om en beregning måtte vise, at skiftet er en fordel for klimaet. Årsagen er, at den nationale klimaregulering – til en førsteordenstilnærmelse – allerede indlejrer en pris på klimaudledninger, der netop sikrer, at de nationale klimamål gennemføres omkostningseffektivt. Tager en kommune yderligere hensyn til klimaet i sin prioritering, svarer det til, at der i denne kommune tillægges en højere pris på klimaudledninger end i resten af landet, hvilket, jf. ovenfor, forringer den nationale klimapolitik's omkostningseffektivitet.



Inden for den nationale klimapolitiske ramme er kommunernes rolle den samme som virksomheders og borgernes: at reagere

driftsøkonomisk på den nationale klimapolitik's incitament og reguleringer, således at den service, borgerne får per driftskrone, bliver størst mulig

Kommunal klimapolitik

En kommune fører sin egen klimapolitik, hvis der tages klimahensyn, der går ud over dem, der følger af den nationale klimapolitik, når kommunale aktiviteter og tiltag tilrettelægges. I praksis vil kommuner, der fører egen klimapolitik, ofte sætte sig egne klimamål og gennemføre tiltag for at nå dem.²

Som det fremgår ovenfor, er der ikke nogen rolle for kommunal klimapolitik i en omkostningseffektiv national klimapolitik. Kommunernes rolle er at reagere på den nationale politik's incitament og regler på normal vis uden særlige hensyn til klimaeffekter ud over dem, der ligger bag de nationale klimareguleringer. Men hvad sker der mere præcist, hvis kommunerne alligevel fører deres egen klimapolitik?

Konsekvenserne af kommunal klimapolitik

Hvis kommuner fører deres egen klimapolitik, er resultatet primært, at det bliver dyrere at opnå de nationale klimamål. Det er der tre grunde til:

1. Kommuner med varierende ambitionsniveauer reducerer den samlede omkostningseffektivitet, selv hvis reduktioner inden for den enkelte kommune er omkostningseffektive
2. Kommuner har ikke omkostningseffektive reguleringsinstrumenter til rådighed, så reduktioner inden for den enkelte kommune er ikke omkostningseffektive
3. I praksis vil ekstra reduktioner i en kommune ikke føre til en reduktion af de nationale udledninger men i stedet til, at de nationale klimamål nås gennem en lempeligere national regulering.

Hvis en kommune tager hensyn til beregninger af klimaeffekter, når den tilrettelægger driften eller regulerer borgerne, vil den derved tillægge de berørte klimaudledninger en 'merpris' oven i den klimapris, som den nationale regulering afspejler.³ Hvis det er muligt at tillægge alle udledninger fra kommunen samme merpris, vil den ekstra reduktion af kommunens udledninger ud over den reduktion, som den nationale regulering medfører, ske omkostningseffektivt – fordi alle kommunens udledninger fortsat (implicit eller eksplicit) pålægges en ensartet afgift. I praksis vil kommunerne imidlertid have forskellige ambitionsniveauer, og derved vil den merpris, de pålægger deres respektive klimaudledninger, variere fra kommune til kommune, hvorved den samlede nationale og kommunale klimaregulering kommer til at afvige fra en ensartet prissætning af alle udledninger fra Danmark. Derved reduceres den samlede nationale og kommunale klimapolitik's omkostningseffektivitet. Man kunne

have opnået den samme nationale reduktion billigere ved at reducere ambitionsniveauet i de mest ambitiøse kommuner og samtidigt øge ambitionsniveauet i de mindre ambitiøse kommuner (se Christensen, Hauge og Mørchs bidrag til dette temanummer).

Omkostningseffektiviteten reduceres yderligere, fordi den enkelte kommune ikke har mulighed for at sikre en ensartet merpris på udledninger fra den pågældende kommune. Det skyldes, at kommuner ikke kan pålægge alle udledninger i kommunen en drivhusgasafgift og ikke kan undgå at klimaeffekterne herved reduceres, fordi transport og produktion skubbes til andre kommuner. I stedet må man benytte langt dårligere målrettede reguleringer som f.eks. reduceret hastighed, færre parkeringspladser, regulering af borgernes opvarmingskilder med videre. Eksempelvis er den samfundsøkonomiske omkostning ved at reducere hastigheden fra 130 til 100 km i timen på 11.500 kr./ton CO₂, (KEF, 2023), som er mere end ti gange større end de omkostninger, som de nationale klimaafgifter giver incitament til (DØRS, 2022). De typer af reguleringsinstrumenter, kommunerne har til rådighed, kan være velegnede i forhold til f.eks. lokale trafiksikkerheds- og støjgener, men de er ikke velegnede til at føre klimapolitik og risikerer at medføre en betydeligt dyrere klimaomstilling.



Det umiddelbare resultat af at føre kommunal klimapolitik er derfor ikke færre drivhusgasudledninger fra Danmark, men at de nationale mål kan nås med lempeligere national regulering, for eksempel en lavere sats for drivhusgasafgiften

Endelig ændrer den kommunale klimapolitik ikke i sig selv på de nationale klimamål. Det umiddelbare resultat af at føre kommunal klimapolitik er derfor ikke færre drivhusgasudledninger fra Danmark, men at de nationale mål kan nås med lempeligere national regulering, for eksempel en lavere sats for drivhusgasafgiften. Givet de nationale klimamål vil den kommunale indsats ikke reducere de samlede danske drivhusgasudledninger, men blot gøre det dyrere at nå de nationale klimamål.

Argumentationen ovenfor er gennemført i forhold til det nationale mål for at reducere de samlede klimaudledninger fra Danmark. En parallel argumentation kan gennemføres i forhold til andre nationale klimamål, f.eks. i forhold til forbrugets klimaaftryk eller understøttelse af bestemte grønne erhverv. Også i forhold til sådanne mål vil omkostningseffektivitet tilsige en ensartet indsats på tværs af kommuner, ligesom en ekstra kommunal indsats ikke i sig selv vil påvirke den nationale målsætning og derfor umiddelbart blot vil gøre det lettere for regering og Folketing at nå de nationale mål på området – uden at klimainsatsen på landsplan øges.

Hvis hovedmotivationen for, at en kommunalbestyrelse fører sin egen klimapolitik, er et ønske om at støtte op om den nationale klimapolitik, bør ræsonnementet ovenfor føre til, at kommunen genovervejer. På det nationale niveau er man langt bedre i stand til at føre klimapolitik over for borgere og virksomheder med omkostningseffektive reguleringstiltag, end det er muligt for en kommune. Klimapolitik er en national (EU) opgave, og det umiddelbare resultat af, at kommuner fører deres egen klimapolitik, er således *ikke* ekstra klimareduktioner, men blot at det bliver dyrere at nå de nationale klimamål.

Den ambitiøse kommunalbestyrelse

Ræsonnementet ovenfor gør det svært at begrunde, at en kommune sætter egne klimamål og fører sin egen klimapolitik, hvis kommunalbestyrelsen er enig i den nationale klimapolitik ambitionsniveau. Men hvad hvis kommunalbestyrelsen er mere klimaambitiøs end regering og Folketing?

I det tilfælde kan der gennemføres et nationaløkonomisk rationale for at føre kommunal klimapolitik. Rationalet læner sig op ad foregangslandsargumentet, der kan begrunde en dansk national klimapolitik, der er mere ambitiøs end den, EU kræver af Danmark. Ræsonnementet er, at et lille land som Danmark kan demonstrere for andre mere skeptiske lande, at en ambitiøs klimapolitik kan gennemføres i praksis, og at dens omkostninger og omfordelinger kan accepteres politisk og af landets borgere. Håbet er, at dette kan betyde, at flere lande vælger at gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik.

Denne demonstrationseffekt bliver ikke nødvendigvis forringet af, at EU's klimavotemarked ETS efter 2030 langt hen ad vejen kommer til at neutralisere de danske klimareduktioner. Det danske eksempel vil stadig kunne demonstrere, at et land, der ikke er underlagt EU's klimapolitik, potentielt kan gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik med reelle klimavirkninger. På samme måde kan man håbe på, at en kommune, der gennemfører sin egen ambitiøse klimapolitik, selv om den nuværende nationale klimapolitik neutraliserer dens klimavirkning, kan inspirere det nationale niveau til en mere ambitiøs klimapolitik.⁴

Vilkårene for at opnå en positiv demonstrationseffekt fra den kommunale indsats er imidlertid vanskeligere end for at opnå en positiv demonstrationseffekt fra den nationale klimapolitik. Dette skyldes, at kommunerne ikke har gode klimapolitiske reguleringsinstrumenter til rådighed. Gennemfører en kommune sin klimapolitik med dårligt målrettede og dyre instrumenter, er risikoen, at resultatet virker afskrækkende – fordi den illustrerede klimapolitik er dyr og ueffektiv – og dermed at den demonstrationseffekt, der opnås, bliver negativ. Det egentligt problematiske herved er, at den eventuelle negative demonstrationseffekt ikke er reel, netop fordi det nationale niveau har langt bedre instrumenter til rådighed. Risikoen er således, at den kommunale klimapolitik kan give det indtryk, at en stramning af den nationale klimapolitik bliver dyrere og mere besværlig, end det faktisk er tilfældet.

Risikoen for en negativ demonstrationseffekt tilsiger, at en mere ambitiøs kommunalbestyrelse er mere forsigtig med at gennemføre sin egen klimapolitik og i hvert fald, at man søger at tilrettelægge klimapolitikken, så denne risiko reduceres mest muligt. En oplagt strategi for at opnå dette vil være at fokusere kommunens klimaindsats på de områder, hvor man har rimeligt målrettede og omkostningseffektive instrumenter til rådighed.



Risikoen for en negativ demonstrationseffekt tilsiger, at en mere ambitiøs kommunalbestyrelse er mere forsigtig med at gennemføre sin egen klimapolitik og i hvert fald, at man søger at tilrettelægge klimapolitikken, så denne risiko reduceres mest muligt

Et sådant område kan være den kommunale drift, hvor det kan være muligt at gennemføre noget, der ligner en intern klimaafgift. Den ensartede interne CO₂-afgift kan beregnes ud fra og lægges oven i de CO₂-afgifter, der betales til staten. Den interne afgift kan pålægges kommunens egne institutioner og reducere det driftsbudget, institutionen har til rådighed. På den måde bliver det dyrere for kommunens institutioner at udlede CO₂, og der gives incitamenter til en omkostningseffektiv reduktion af udledningerne fra den kommunale drift, der er højere end dem, den nationale regulering medfører. Dette vil kunne demonstrere potentialet for yderligere udledningsreduktioner fra den kommunale drift, og hvad det koster, når det gennemføres omkostningseffektivt.

Som nævnt er en kommunes muligheder for målrettet og omkostningseffektiv klimaregulering af borgere og virksomheder begrænsede. Hvis man alligevel ønsker at reducere borgernes og virksomheders umiddelbare drivhusgasudledninger i kommunen, ud over hvad der ligger i den nationale klimapolitik, er det oplagt at udarbejde en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse for det pågældende projekt. Analysen vil kunne afdække de ekstra omkostninger, borgerne påføres, og de umiddelbare klima- og miljøgevinster, tiltaget medfører. Klimaeffekterne kan her prissættes til en højere skyggepris end den, som afspejler den nationale regulering. Det er afgørende for omkostningseffektiviteten af kommunens klimapolitik, at kommunen bruger samme ekstra skyggepris i alle cost-benefit analyser, og at denne svarer til en eventuel intern CO₂-afgift pålagt den kommunale drift. Sådanne cost-benefit-analyser giver et godt grundlag for kommunale politikere og borgere til at vurdere, om de ekstra omkostninger, borgerne påføres, står i et rimeligt forhold til de umiddelbare klima- og øvrige miljøgevinster, der opnås ved et givet projekt. En sådan analyse vil også gøre det nemmere at demonstrere over for andre, at de mere ambitiøse klimatiltag på dette område er værd at efterligne.

Andre grunde til at føre kommunal klimapolitik

Den ovenfor beskrevne nationaløkonomiske analyse af klimapolitik er baseret på et konsekvens/nytteetisk grundlag, der forudsætter, at det (alene) er de endelige klimaeffekter og afledte omkostninger ved produktion og forbrug, der er vigtige for politikvurderingen. Virkeligheden kan være mere kompliceret. For eksempel kan selve processen hen til de endelige effekter være vigtig for borgere og politikere.⁵

I vores eksempel ovenfor kan en kommunes borgere og politikere være villige til at bruge resurser, der ellers kunne være gået til ældrepleje eller børnepassning, på klimatiltag som f.eks. elbiler, selv hvis det ikke har en reel klimaeffekt. Borgerne kan føle at det er ubehageligt eller forkert, at deres kommune direkte forårsager CO₂-udledning gennem fossil kørsel, selv om denne udledning neutraliseres igen gennem den nationale klimapolitik. Her er det ikke den endelige klimakonsekvens men det led i processen, som kommunen har et direkte ansvar for, der er afgørende for borgernes vurdering af politikken. Det kan også være vigtigt for borgerne, at kommunen tydeligt signalerer til omgivelserne, at den er klimavenlig og villig til at ofre noget for sagen. Her kan køb af elbiler opfattes som et stærkt signal, man er villig til at bruge resurser på, også selv om tiltaget ikke i sidste ende har en klimaeffekt.

Sådanne motiver kunne i princippet inddrages i den nationaløkonomiske analyse ovenfor, men det er vanskeligt i praksis og gøres sjældent.⁶ Selvom de er vanskelige at analysere, kan sådanne proces- og signaleringsmotiver i praksis være vigtige. Disse motiver handler om oplevet offentlig moral og anseelse forbundet med bestemte handlinger, som ikke er direkte koblet til disse handlingernes endelige konsekvenser. Hvis sådanne motiver er afgørende for, at der føres kommunal klimapolitik, kan det forhold, at den kommunale klimapolitik ikke umiddelbart har nogen klimaeffekt, være underordnet. Det er ikke derfor, politikken føres.

Omvendt kan man ikke udelukke, at den klimarelaterede offentlige moral og anseelse, der opleves ved bestemte handlinger, på langt sigt afhænger af handlingens reelle klimakonsekvenser. Eller sagt på en anden måde kan man godt forestille sig, at oplevet klimarelateret offentlig moral, anseelse og signaleringsværdi ved en handling forudsætter, at man selv tror på, og at man tror på, at andre tror på, at handlingen har en reel klimaeffekt. Uden denne tro kan det i hvert fald være svært at rationalisere en klimarelateret oplevelse af offentlig moral og anseelse ved handlingen. Pointen er, at hvis sådanne proces- og signaleringsmotiver afviger fra en handlingens reelle klimakonsekvenser, kan de være vanskelige at opretholde, hvis viden om de reelle klimaeffekter med tiden udbredes. Man kan endvidere argumentere for, at sådanne afvigende proces- og signaleringsmotiver, i en sådan situation, er udtryk for en prioriteringsfejl forårsaget af en udbredt fejlvurdering af handlingens endelige klimakonsekvenser.⁷

For at opsummere kan der ligge stærke proces- og signaleringsmotiver bag de kommunale klimaplaner. Det kan ikke udelukkes, at disse motiver bunder i en fejlagtig opfattelse af, at kommunal klimapolitik har en reel klimaeffekt. Omvendt kan det heller ikke udelukkes, at sådanne motiver vil være stærke og vedholdende, også selv om det bredt erkendes, at kommunal klimapolitik ikke har nogen umiddelbar klimaeffekt og blot fører til, at det bliver dyrere at opnå de nationale klimamål.

Den politiske samtale om kommunal klimapolitik

I denne artikel udlægges en nationaløkonomiske analyse af den kommunale klimapolitik, som viser, at de umiddelbare virkninger af, at en kommune fører sin egen klimapolitik, er:

- At indsatsen ikke umiddelbart har nogen reel klimaeffekt
- I stedet kan de nationale klimamål nås ved lempeligere national regulering
- Hvorved indsatsen uden for kommunen slækkes svarende til kommunens ekstra indsats
- De samlede omkostninger ved at nå de nationale mål stiger, og regningen derfor betales af kommunens borgere

En væsentlig årsag til, at kommunal klimapolitik fordyrer klimaomstillingen, er, at kommunerne ikke har omkostningseffektive reguleringsinstrumenter til rådighed. Det har det nationale niveau, hvorfor klimapolitik umiddelbart er en national opgave. På den baggrund kan analysen ikke begrunde, at en kommune fører sin egen klimapolitik, hvis kommunalbestyrelsen og borgerne er enige i den nationale klimapolitik ambitionsniveau.

Hvis kommunalbestyrelsen og borgerne ønsker en mere ambitiøs national klimapolitik, kan den kommunale indsats begrundes med, at den kommunale klimapolitik kan give anledning til en positiv demonstrationseffekt, der kan motivere til en mere ambitiøs national klimapolitik. Dette sker, hvis den kommunale klimapolitik viser, at en mere ambitiøs klimapolitik kan gennemføres i praksis, og at omkostningerne herved ikke er afskrækkende. Demonstrationen heraf svækkes ikke af, at de kommunale udledningsreduktioner neutraliseres af den aktuelle nationale klimapolitik. Omvendt er der en betydelig risiko for, at demonstrationseffekten i stedet afskrækker det nationale niveau fra at gennemføre en mere ambitiøs klimapolitik, netop fordi kommunen ikke har omkostningseffektive klimareguleringsinstrumenter til rådighed, og indsatsen derfor kan blive dyr og ueffektiv. I artiklen peges på, at denne risiko kan reduceres ved at fokusere kommunens klimainsats på de områder, hvor man har rimeligt målrettede og omkostningseffektive instrumenter til rådighed. Et sådant område kan være den kommunale drift, hvor det syntes muligt at gennemføre noget, der ligner en intern klimaafgift.

Der kan være andre motiver til at føre kommunal klimapolitik end politikens reelle klimaeffekt og dens mulige positive demonstrationseffekt. Imidlertid er der også en risiko for, at borgere og kommunalpolitikere i dag motiveres af en tro på, at den kommunale indsats har en reel klimaeffekt, og et ønske om at støtte op om den nationale klimapolitik og klimalovens mål. Det vil derfor forbedre grundlaget for de prioriteringer, der foretages i forbindelse med fastlæggelsen af kommunale klimamål og -planer, hvis rådgivere og eksperter altid foretager dækkende cost-benefit-analyser, tydeliggør, at den kommunale klimapolitik ikke umiddelbart kan forventes at have en reel klimaeffekt, at den umiddelbart blot vil fordyre opnåelse af de nationale klimamål, og at ekstraregningen betales af kommunens borgere. Tydeliggørelse af denne præmis for den kommunale klimapolitik vil kunne fremme en mere retvisende og transparent samtale mellem politikere og borgere om, hvad man reelt kan forvente at opnå ved at bruge resurser på kommunal klimapolitik.

Noter

- 1 Samspillet mellem Danmarks og EU's klimapolitik er ganske kompliceret (se DØRS, 2019, 2020, 2022, 2023). Det forhold, at Danmark deltagere i EU's kvotemarked for klimaudledninger (ETS), betyder således, at danske reduktioner inden for kvotesektoren efter 2030 stort set bliver neutraliseret af øgede udledninger i resten af EU. Hvis regering og Folketing er tilfredse med ambitionsniveauet i EU's nye klimapolitik (fit for 55), der svarer til den nuværende klimalov, kan det derfor være, at man fremover blot implementerer EU's politik i Danmark og opgiver selvstændige danske klimamål. Imidlertid er EU's plan, at kvotemarkedet fra 2030 omfatter stort set hele økonomien på nær landbruget, så også i den situation må de nationale danske udledninger og de afledte udledninger i udlandet forventes at blive reguleret nogenlunde omkostningseffektivt.
- 2 Klimatiltag til at nå egne klimamål kan være, at borgeres og virksomheders adfærd underkastes regulering; at der tages hensyn til klimaeffekter udover dem, der følger af den nationale klimaregulering, ved den daglige drift af kommunale institutioner (børnehaver, skoler mv.) og selskaber (f.eks. vand-, affalds-, varmeselskaber mv.); at der gives tilskud til klimatiltag og klimainnovation; eller at klimahensyn prioriteres inden for eksisterende budgetter (til f.eks. renovering, byfornyelse mv.). Udover hvad der følger af den nationale klimaregulering.
- 3 Dette gælder også klimatiltag i forhold til kommunens egen drift, fordi kommunerne betaler CO₂-afgift, når de benytter fossilt brændstof med videre.
- 4 Kommuner kan også inspirere andre kommuner til at føre egen klimapolitik, men dette har ikke i sig selv en klimaeffekt. Dette vil umiddelbart blot føre til en yderligere fordyrelse af opnåelsen af de nationale mål. Det er alene ved at inspirere til en skærpelse af de nationale mål, at der kan opnås en reel klimaeffekt.
- 5 Fra tid til anden kritiseres nationaløkonomiske analyser også af andre grunde: f.eks. for at økonomiens agenter ikke reagerer på priser på den måde, det antages i de gængse beregningsmodeller, og at de ikke agerer rationelt, som også antages i disse modeller. Den empiriske dokumentation for prisreaktioner er imidlertid så solid, at denne indvending i almindelighed kan afvises (se f.eks. DØRS, 2022 og DØRS, 2023). Rationalitetsantagelsen er mere problematisk, men ofte netop fordi rationalitet antages i forhold til et konsekvens/nytteetisk grundlag.
- 6 Eksempler på økonomiske modeller, der inddrager signalering og offentlig moral og anseelse (som typisk betegnet ære og skam i denne litteratur) er Bénabou og Tirole (2003, 2006, 2011) og Ellingsen og Johannesson (2008).

- 7 Tilsvarende kan det ikke udelukkes, at borgernes støtte til den lokale klimapolitik skyldes, at de ikke skelner mellem globale klimaeffekter og lokale miljøeffekter (f.eks. støj og luftforurening), som de er mere optaget af. Sådanne fejlvurderinger kan på samme måde føre til kommunale prioriteringsfejl, hvor klimaeffekter opprioriteres i forhold til lokale miljøeffekter ved kommunale tiltag.

Referencer

- Baumol, W.J. og W.E. Oates (1971), "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment", *The Swedish Journal of Economics*, 73(1): 42-54.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2003), "Intrinsic and extrinsic motivation", *The Review of Economic Studies*, 70(3): 489-520.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2006), "Incentives and Prosocial Behavior", *The American Economic Review*, 96(5): 1652-78.
- Bénabou, R. og J. Tirole (2011), "Identity, morals, and taboos: Beliefs as assets", *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2): 805-55.
- Böhringer, C., J.C. Carbone og T. Rutherford (2018), "Embodied Carbon Tariffs", *Scandinavian Journal of Economics*, 120(1): 183-210.
- Böhringer, C., E.J. Balistreri og T. Rutherford (2012a), "The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: Overview of an energy modeling forum study (EMF 29)", *Energy Economics*, 34: S97-S110.
- Böhringer, C., J.C. Carbone og T. Rutherford (2012b), "Unilateral climate policy design: Efficiency and equity implications of alternative instruments to reduce carbon leakage", *Energy Economics*, 34: 208-217.
- DØRS (2019), Økonomi og Miljø 2019, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2021), Økonomi og Miljø 2020, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2022), Økonomi og Miljø 2022, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- DØRS (2023), Økonomi og Miljø 2023, Det Økonomiske Råds Formandskab.
- Ellingsen, T. og M. Johannesson (2008), "Pride and Prejudice: The Human Side of Incentive Theory", *The American Economic Review*, 98(3): 990-1008.
- Ea Energianalyse (2023), "Analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030", 24. september, DK2020-kommunernes klimahandlingsplaner
- Hoel, M. (1996), "Should a carbon tax be differentiated across sectors?", *Journal of Public Economics*, 59: 17-32.
- IPCC (2022), "Climate Change 2022; Mitigation of Climate Change", the Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report.
- KEF (2023), "Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget spørgsmål 77(alm.del) af 6. juni 2023".