

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

I kapitlet kommenteres på anbefalingen om at reducere erhvervsstøtte til den såkaldte DIS-ordning fra Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte. Formandskabet er enige i dette, men vurderer modsat udvalget, at tonnageskatten også bør ændres.

Der vurderes flere klimapolitiske tiltag, herunder forlængelse af kystpuljen. Formandskabet vurderer, at øgede statsbevillinger ikke er påkrævet. Udfordringen bør adresseres via nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelsesprojekter.

Formandskabet vurderer ligesom Ekspertgruppen for grøn skattereform, at en ensartet drivhusgasafgift giver de billigste reduktioner. Hvis der er et ønske om at kompensere landmænd for afgiften, anbefaler formandskabet, at compensationen baseres på bedriftens udledninger inden indførslen af afgiften i stedet for bedriftens aktuelle aktivitet.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den aktuelle økonomiske politik. Vurderingerne er inddeelt i følgende overordnede emner:

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Statsstøtte til virksomheder
- Uddannelse og arbejdsmarked
- Ekspertgruppen for en grøn skattereform
- Øvrig klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Udsigt til fortsat høj beskæftigelse

Efter en vis afdæmpning af efterspørgslen i 2022-23 – blandt andet som følge af høj inflation og højere renter – ventes fornyet fremgang i efterspørgslen i 2024-25. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen. Dette understøtter beskæftigelsen, som aktuelt skønnes at være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau, og som forventes at forblive høj de førstkommande år. Til næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret lidt til ca. 2½ pct. Der er tale om en mere positiv vurdering af konjunktursituationen end i *Dansk Økonomi, efterår 2023*, hvor beskæftigelsesgap blev vurderet til ca. 2¼ pct. i 2024 og ca. 1¼ pct. i 2025. Dette skal dog ses i lyset af, at opgørelsen af beskæftigelsesgap er forbundet med usikkerhed, idet det er vanskeligt at afgøre præcist, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning der er vedvarende (dvs. strukturel) henholdsvis midlertidig (dvs. konjunktuel). Eksempelvis peger andre arbejdsmarkedsindikatorer på et mindre pres på arbejdsmarkedet end det beregnede beskæftigelsesgap, mens det endnu er uklart, i hvilket omfang tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er strukturelt betinget.

Konjunkturudsigterne tilsiger, at finanspolitikken bør strammes

I *Dansk Økonomi, efterår 2023* anbefalede formandskabet en stramning af finanspolitikken for 2024 i forhold til det planlagte. Den aktuelle vurdering tilsiger, at konjunktursituationen i 2024-25 er mere gunstig end lagt til grund i efteråret, idet der ventes en længere periode med højere beskæftigelse. Desuden er finanspolitikken blevet yderligere lempet i form af øgede forsvarsudgifter. Begge dele trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende. Det er dog vanskeligt at kvantificere præcist, hvor meget finanspolitikken bør strammes på nuværende tidspunkt. Dette skal ses i lyset af usikkerheden

knyttet til fastlæggelse af størrelsen af presset på arbejdsmarkedet. Der vurderes imidlertid at være tilstrækkelig sikkerhed om retningen, nemlig et behov for en strammere finanspolitik. Når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes til sommerens kommune- og regionsforhandlinger samt med finanslovsforslaget i august, tilsiger konjunktursituationen dermed, at der bør lægges vægt på at opnå en mindre aktivitetsvirkning end lagt til grund for nærværende vurdering.

Undgå modkøbsaftaler ved forsvarsudgifter

Hvis de øgede forsvarsudgifter hovedsageligt anvendes til indkøb af våben og andet materiel i udlandet, vil det ikke have nogen nævneværdig aktivitetsvirkning i Danmark. I det tilfælde vil der være tale om en strammere finanspolitik, end det der er lagt til grund for den aktuelle vurdering. Det er imidlertid tidligere set, at indkøb af forsvarsmateriel i udlandet ledsages af modkøbsaftaler. Sådanne modkøbsaftaler vil øge aktiviteten i Danmark og frarådes derfor i den nuværende konjunktursituation. Andre muligheder for finanspolitiske opstramninger er udskydelse af de aftalte skattelettelser, reduktion i de aftalte udgiftslofter eller en lavere offentlig investeringsramme.

Finanspolitiske mål ventes overholdt

Trods den lempeligere finanspolitik vurderes de finanspolitiske målsætninger opfyldt, idet der fortsat er en sikkerhedsmargin til underskudsgrænserne for den offentlige saldo og den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo vurderes med den forudsatte politik at blive forværret med ca. 1¼ pct. af BNP fra 2019 til 2030 til et underskud på ca. 0,1 pct. af BNP i 2030. I forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er der tale om en lille forbedring af den strukturelle saldo i 2030. Dette skyldes en opjustering af den skønnede strukturelle beskæftigelse, som bidrager mere end nedjusteringen som følge af højere forsvarsudgifter.

Usikkerhed tilsiger "vent og se" mht. udmøntning af råderummet

Selv efter forsvarsudgifterne øges permanent til 2 pct. af BNP, og der er besluttet skattelettelser de kommende år, er der stadig et råderum til vækst i det offentlige forbrug, nye skattelettelser eller andre lempelser frem mod 2030. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at det beregnede råderum bør behandles med varsomhed. Den forudsatte størrelse af den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030 har væsentlig betydning for størrelsen af det beregnede finanspolitiske råderum, og som nævnt er der usikkerhed forbundet med fastlæggelsen af denne. På denne baggrund vurderes det hensigtsmæssigt foreløbigt at afvente yderligere udmøntning af råderummet.

STATSSTØTTE TIL VIRKSOMHEDER

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte

**Ekspertgruppe
foreslår reduktioner
i erhvervsstøtten**

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte offentliggjorde d. 19. februar 2024 rapporten *Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering*. Ekspertgruppen argumenterer for, at den statslige finansiering af nogle statsstøtteordninger bør afvikles helt eller delvist, hvis det ikke kan sandsynliggøres, at der er markedsfejl, der indebærer, at det samfundsøkonomiske afkast er større end det privatøkonomiske afkast. Formandskabet vurderer, at udvalgets fokus på samfundsøkonomi, når erhvervsstøtteordninger evalueres, er hensigtsmæssigt. I det følgende kommenteres på ekspertgruppens anbefalinger vedrørende søfart og landbrug. Disse er store støtteordninger, som formandskabet tidligere har kommenteret på.

**DIS-ordning bør
afvikles, som
udvalget foreslår, ...**

Formandskabet er enige i ekspertudvalgets anbefaling om at afskaffe den skattebegunstigelse for rederierne, der ligger i, at ansatte på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS-ordningen) ikke skal betale indkomstskat af løn fra skibe i international fart. Skattebegunstigelsen gør det attraktivt at tage en ansættelse, der giver en lavere løn før skat, end den samme person kunne opnå ved anden beskæftigelse. Det trækker i retning af at reducere produktiviteten hos de beskæftigede, da de vil blive fastholdt i en beskæftigelse med lav produktivitet og løn før skat, jf. *Produktivitet 2024*.

**... men også
tonnageskat
bør ændres**

Formandskabet mener modsat udvalget, at også den såkaldte tonnageskat bør ændres, jf. *Produktivitet 2024*. Tonnageskatten er en særlig lav selskabsskat på rederier. Selskabsbeskatning bør i udgangspunktet være neutral, så der gælder samme beskatningsforhold i alle brancher. Den lave tonnageskat kan føre til lavere produktivitet på samfundsniveau, da den tilskynder til at investere i erhvervet, selv hvis kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv. Afskaffelse af tonnageskatten kan få dele af handelsflåden til at skifte hovedsæde til udlandet, men det vil ikke påvirke Danmarks nationalindkomst negativt, hvis de samme aktiviteter i øvrigt fortsætter under udenlandsk flag.

**Beskatning af
landbrugets jord
bør hæves ...**

Landbrugets produktionsjord er vurderet efter en særlig ordning, der kendes som bondegårdsreglen, og som formandskabet tidligere har behandlet, jf. *Økonomi og Miljø 2010*. Ekspertgruppen foreslår at udfase ordningen, der medfører, at landbrugets produktionsjord vurderes til ca. en tredjedel af værdien i fri handel, hvilket reducerer den effektive beskatning. Den lave beskatning trækker i retning af at forvride anvendelsen af jorden ved at skabe en forskel mellem det privatøkonomiske

og samfundsøkonomiske afkast af at anvende jorden til forskellige formål. Formandskabet er enige i ekspertgruppens anbefaling om at udfase den lave vurdering af landbrugets jord.

... og beskattes som anden anvendelse af jord

Der er en yderligere skattebegunstigelse af landbrugets produktionsjord i form af en særlig lav grundskyldspromille. Ekspertgruppen har ikke foretaget en vurdering af denne skattebegunstigelse. Formandskabet anbefaler, at landbrugsjord beskattes med samme skattesats som andre anvendelser af jorden, jf. *Produktivitet 2024*. Det vil dog være relevant at udfase særordningerne gradvist for at mildne overgangen.

International konkurrence på statsstøtte

Udenlandsk støtte kan lukke virksomheder, ...

I de senere år har der været en international tendens til, at der gives mere statsstøtte til udvalgte brancher. Hvis andre lande indfører statsstøtte til udvalgte brancher, vil det som udgangspunkt være til ulempe for danske virksomheder i de samme brancher, da de skal konkurrere på ulige vilkår. Det kan indebære, at virksomhederne i de pågældende brancher i Danmark må lukke, hvis de ikke kan konkurrere med virksomheder, der har støtte fra en stat i ryggen.

... men for Danmark som helhed kan det være en fordel med støtte i udlandet

For Danmark som helhed er det derimod som udgangspunkt en samfundsøkonomisk gevinst at undlade at deltage i kapløbet på støtte. Danmark kan drage nytte af lavere priser på import af de varer og tjenester, der gives støtte til. Det giver lavere importpriser til danske forbrugere og virksomheders køb. Samtidig vil produktionen i Danmark flytte sig til brancher, hvor mulighederne for at afsætte produkter med fortjeneste er større, hvilket giver den mest hensigtsmæssige anvendelse af produktionsfaktorerne. De samfundsøkonomiske omkostninger ved dansk statsstøtte vil derfor normalt overstige gevinsterne, og af den grund er det i udgangspunktet en fordel for Danmark at undlade at give statsstøtte.

Argumenter for statsstøtte bør være klare, ...

Ud fra et effektivitetssynspunkt kan statsstøtte begrundes, hvis der er sideeffekter, og støtten derfor må ventes at udløse en samfundsøkonomisk gevinst. Dette kan være tilfældet, når en aktivitet skaber værdi for andre end dem, der afholder omkostningen til aktiviteten. Forskning kan lede til sådanne sideeffekter. Hvis støtten begrundes via sideeffekter er det næste spørgsmål, om samfundsgevinsten er stor nok til at kompensere for forvriddningstab forbundet med tilvejebringelsen af provenuet til støtten. Dette kræver analyse. Endvidere bør støtteovervejelser tage fordelingsvirkningen af støtten i betragtning, siden statsstøtte af erhvervslivet i udgangspunktet må ventes at have sådanne virkninger.

... hvilket ikke er tilfældet ved modkøbsaftaler i forsvaret

Et aktuelt eksempel på statsstøtte er køb af forsvarsmateriel i det danske forsvar. Oprustningen kræver import, men giver samtidig mulighed for at afkræve modkøb for de udenlandske leverandører hos danske virksomheder. Disse modkøbsaftaler er selektiv statsstøtte af dansk erhvervsliv, som alene bør finde sted, hvis disse støttede virksomheder skaber større værdi for samfundet end for virksomhederne selv. Formandskabet er ikke bekendt med, at der findes dokumentation af positive sideeffekter af modkøbsaftaler.

Støtte kan overvejes ved markedsmagt og bekymring om forsyningsikkerhed

Statsstøtte kan principielt også begrundes, hvis virksomheder har markedsmagt. I Danmark er der tegn på, at store, globaliserede fremstillingsvirksomheder udnytter deres markedsmagt til at sætte høje priser, hvilket leder til et samfundsøkonomisk tab til skade for forbrugerne, jf. *Produktivitet 2024*. Statsstøtte kan i princippet modvirke dette tab ved at reducere produktionsomkostningerne og dermed priserne. Produktionssubsidier er et eksempel på en støtteordning, som må formodes at gavne danske og udenlandske forbrugere i form af lavere priser, mens danskerne skal betale for støtten. I det omfang, at virksomhedernes kunder primært er forbrugere i andre lande, vil statsstøtte imidlertid ikke indebære en samfundsøkonomisk fordel for Danmark. Geopolitiske udfordringer, som blandt andet kan give bekymring om forsyningsikkerhed, kan også give anledning til overvejelser om statsstøtte til f.eks. nationale energikilder. Dette kan indebære en samfundsøkonomisk gevinst, hvis støtten øger den nationale forsyningsikkerhed.

UDDANNELSE OG ARBEJDSMARKED

Folkeskolens kvalitetsprogram

Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram

Regeringen har i marts 2024 indgået aftale om folkeskolens kvalitetsprogram med Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti. Aftalen indeholder en række ændringer af folkeskolens rammer for undervisning og tilrettelæggelse af skoledagen. Aftalen indebærer blandt andet afskaffelse af målsætningen om fuld kompetencedækning for indskolingen, mulighed for karaktergivning på 6. og 7. klassetrin samt en reduktion i antal prøver ved folkeskolens afgangseksamen. Med aftalen reduceres desuden det samlede antal fagtimer over et skoleforløb fordelt med færre undervisningstimer på klassetrin til og med 5. klassetrin og lidt flere timer på højere klassetrin.

Lempelse af krav om kompetencedækning kan føre til bedre ressourcefordeling, ...

Med aftalen afskaffes målsætningen om fuld kompetencedækning for indskolingen. Målsætningen indebærer, at lærerne skulle have undervisningskompetencer i de fag, de underviser i, og skabe derved en begrænsning på, hvem der kunne undervise i et givet fag. Ved at fjerne målsætningen i indskolingen kan lærere undervise den samme klasse i flere fag, hvilket betyder, at eleverne møder færre forskellige lærere i løbet af en skoledag. Afskaffelsen af målsætningen gør det nemmere for skoleledelsen at tilrettelægge en samlet ressourcefordeling på skolen. En bedre ressourceudnyttelse kan reducere skolens udgifter og isoleret set forbedre de offentlige finanser.

... men kan have negativ betydning for børnenes læring

I *Dansk Økonomi, efterår 2022* viste formandskabet, at der er betydelig forskel på, hvor meget de bedste lærere løfter eleverne i forhold til de mindre gode lærere. Analysen viste blandt andet en positiv sammenhæng mellem, at læreren er læreruddannet og lærerens bidrag til elevens læring i matematik. For elever på de højere klassetrin er det gavnligt for læringen, at læreren har undervisningskompetence i de fag, de underviser i, jf. Kristensen og Skov (2019). Det er usikkert om dette også gælder for de lavere klassetrin, og om den mere sammenhængende skoledag med færre forskellige lærere kan opveje de manglende undervisningskompetencer. Afskaffelsen af fuld kompetencedækning kan derfor risikere at mindske børnenes læring.

Færre timer kan mindske læring, ...

Reduktion af det samlede antal undervisningstimer over et skoleforløb kan ligeledes have betydning for elevernes læring. Andersen mfl. (2016) og Bingley mfl. (2018) finder på basis af danske data, at en forøgelse af undervisningstimer har en positiv effekt på elevernes læring og karakterer. Jensen mfl. (2020) kan dog kun finde en positiv effekt af flere fagtimer i årene før folkeskolereformen, mens der ikke findes en effekt af én ekstra time på elevernes læring efter reformen. Dette kan være et udtryk for, at antallet af timer er nået et mætningspunkt, men kan også afspejle andre ændringer foretaget i forbindelse med folkeskolereformen, f.eks. at skoledagene efter folkeskolereformen har en anden struktur og et andet indhold.

... mens prioritering af ældste elever kan øge læring

Ændringen i antal fagtimer med færre timer på de laveste klassetrin og flere på de højeste klassetrin kan også have betydning for læringen. Her finder Bingley mfl. (2018), at undervisningstimer på højere klassetrin har størst effekt på karakterer, hvilket peger på, at aftalens omfordeling af timerne kan have positiv betydning for elevernes læring. Det er således usikkert, hvilken betydning den samlede effekt af færre, men senere undervisningstimer vil have for elevernes læring i folkeskolen.

Forkortelse af SU-perioden for videregående uddannelser

Forkortelse af SU-perioden til normeret tid

Regeringen blev i december 2023 enig med Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om en SU-reform for de videregående uddannelser. SU-reformen indeholder blandt andet en reduktion af SU-perioden, så der alene kan modtages SU til uddannelsens normerede studietid. Derudover ønsker aftaleparterne at igangsætte en analyse af SU-systemet i forhold til social mobilitet og internationale studerende. Da der i SU-forligskredsen ikke er opbakning til reformen, er forliget opsagt med virkning fra næste valg, og SU-reformen vil træde i kraft herefter. Aftaleparterne er dog enige om, at reformen skal have virkning for studerende, der påbegynder en ny videregående uddannelse fra og med sommeroptaget 2025.

Tidligere forslag om omlægning af SU til lån på kandidatdelen ...

Formandskabet har tidligere anbefalet at omlægge SU på kandidatuddannelser til lån. I alle skandinaviske lande yder staten finansiel støtte til studerende i form af stipendier og statslån, men sammensætningen af støtten er forskellig på tværs af lande. Sammenholdt med Norge og Sverige udgør stipendier en stor andel af uddannelsesstøtten i Danmark, mens lån udgør en mindre andel, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018*.

... imødekommes delvist ved SU-reform

En analyse af SU for studerende på videregående uddannelser i *Dansk Økonomi, forår 2018* pegede på, at udgifterne til støtte i form af stipendier er væsentligt større end ved studielån, mens forskellene i uddannelsesoptag og gennemførelse ikke er store. Formandskabet anbefalede derfor, at stipendier for kandidatstuderende skulle omlægges til lån. Det vil reducere forskelle i livstidsindkomsten, da personer i Danmark med en kandidatuddannelse typisk ender med en høj livstidsindkomst. SU-reformens reduktion af SU-perioden vil primært indtræffe på kandidatdelen af uddannelser, der har både en bachelor- og en kandidatdel, og er dermed i tråd med formandskabets anbefaling.

Konsekvenserne ved reduktion af SU på kortere uddannelser ikke analyseret

Formandskabet har ikke analyseret konsekvenserne af regeringens forslag, der også omfatter korte og mellemlange videregående uddannelser og er ikke bekendt med andre analyser af konsekvenserne. Den samfundsøkonomiske virkning af denne del af reformen må derfor anses for at være uklar.

Kontanthjælpsaftaler

Aftaler om reformer af kontanthjælp

I oktober 2023 blev der indgået tre politiske aftaler om en reform af kontanthjælpsområdet. Hovedaftalen *Aftale om Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst* vedrører primært en omlægning af ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet, så der overordnet set bliver færre forskellige satser. Nogle

grupper vil som følge af ensretningen af satserne opleve en væsentlig ydelsesnedgang. Det gælder eksempelvis aktivitetsparate unge. Som supplement til hovedaftalen blev der samtidig indgået en aftale om at skærpe opholds- og beskæftigelseskravet for at opnå ret til kontanthjælp samt en yderligere aftale om arbejdspligt for personer i kontanthjælpssystemet, der ikke opfylder disse krav. En del af finansieringen af arbejdspligten findes ved omlægning af danskundervisningen, som blandt andet indebærer, at niveauet for undervisningen reduceres. De supplerende aftaler vil hovedsageligt påvirke indvandrere.

Usikre effekter af arbejdspligten

Den indførte arbejdspligt vil især omfatte nyttejob, som er opgaver, der ellers ikke ville blive udført hos en offentlig arbejdsgiver, men kan også omfatte eksempelvis virksomhedspraktik og småjobs. Arbejdspligten må forventes at indebære nye administrative omkostninger for kommunerne, der skal finde opgaverne til de berørte. Samtidig er det uklart, hvorvidt arbejdspligten bringer aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere tættere herpå. En analyse af effekten af virksomhedspraktik for ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp finder, at deltagelse i virksomhedspraktik øger sandsynligheden for beskæftigelse, jf. Heinesen mfl. (2013). Analysen viser dog også, at initiativer som løntilskud og opkvalificering har større effekt og dermed kan afkorte kontanthjælpsperioden mere end virksomhedspraktik.

Lavere ydelser og mindre danskundervisning kan have utilsigtede konsekvenser

De skærpede opholds- og beskæftigelseskrav i tillægsaftalen vil indebære, at omkring 10.000 personer vil opleve en væsentlig nedgang i ydelsen. Analyser af starthjælpen, som også indebærer lave ydelser til indvandrere, viser, at sådanne initiativer har en begrænset effekt på beskæftigelsen på kort sigt, men at der ikke er en langsigtet beskæftigelseseffekt af at reducere ydelserne, jf. Dustman mfl. (2023) og Foged mfl. (2023). Analyser viser desuden, at der kan være utilsigtede konsekvenser af at reducere ydelserne som øget kriminalitet og øget fattigdom blandt de berørte, jf. Dustman mfl. (2023). Forbedret sprogundervisning ser derimod ud til at have en positiv beskæftigelseseffekt, jf. Foged mfl. (2024). Det vurderes derfor ikke at være hensigtsmæssigt, at en del af finansieringen til den nye ordning om arbejdspligt findes ved en omlægning af danskuddannelsen, så niveauet for undervisningen sænkes.

Offentlig løn

Offentlig løndannelse fører til misallokering af beskæftigelse

I de offentlige overenskomster har der historisk været en tendens til, at alle grupper af lønmodtagere ender med at få stort set samme procentuelle lønstigning, jf. Lønstrukturkomiteen (2023). Det indebærer, at der ikke gives større lønstigninger for grupper, hvor der opleves knaphed på medarbejdere. Dette ville ellers kunne tiltrække flere og dermed

afhjælpe knaphed på samme vis, som det sker på det private arbejdsmarked. De offentlige overenskomster bidrager derfor ikke til at rette op på knaphedssituationer. Den vedvarende knaphed på dele af det offentlige arbejdsmarked er en misallokering, som svækker den samlede produktivitet i den offentlige sektor.

Lønstigninger til nogle grupper af offentligt ansatte de kommende år ...

I et forsøg på at mindske problemet med medarbejderknaphed i den offentlige sektor blev der d. 4. december 2023 indgået *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*. Aftalen indebærer, at udvalgte offentligt ansatte får en højere lønstigning de kommende år, hvilket ventes at bidrage til øget medarbejdertilgang. I trepartsaftalen blev der udmøntet 1 mia. kr. til decentral lokalløn i overenskomstforhandlinger efter 2024 samt nedsat et udvalg, som skal drøfte veje til mere fleksibel løndannelse. Dette er et skridt på vejen til at skabe større forskel i lønudviklingen.

... løser ikke det underliggende problem med den offentlige løndannelse

Problemet er imidlertid, at overenskomstaftalen fra 2024 ikke grundlæggende adresserer det, der udløste behovet for trepartsaftalen fra december 2023: tendensen til ensartede lønstigningstakter for offentlige ansatte til trods for forskelle i graden af medarbejderknaphed. I fravær af ændringer på dette punkt må det forventes, at medarbejderknaphed igen vil opstå i dele af den offentlige sektor i fremtiden.

EKSPERTGRUPPEN FOR EN GRØN SKATTEREFORM

Hovedpointer i afsnittet

Ekspertgruppen for en grøn skattereform (ekspertgruppen) præsenterede i februar modeller for, hvordan de ikke-energi-relaterede drivhusgasudledninger i landbruget kan reduceres. Hovedbudskaberne relateret til ekspertgruppens rapport er:

- Regulering af drivhusgasser og kvælstof bør sammentænkes
- Ekspertgruppens model 1 fører til de samfundsøkonomisk billigste drivhusgasreduktioner målt på økonomisk aktivitet
- Ekspertgruppens model 2 og 3 er bud på, hvordan drivhusgasudledningerne kan reduceres, mens der i højere grad fastholdes produktion og beskæftigelse i landbruget, hvilket indebærer et større effektivitetstab end i model 1
- De samfundsøkonomiske omkostninger kan reduceres betydeligt ved at basere compensationen på bedriftens udledninger inden afgiftens indførsel frem for aktuelle forhold
- Det simple bedriftsregnskab, som er foreslået af ekspertgruppen, bør suppleres med et detaljeret regnskab.

Regulering af drivhusgasser og kvælstof bør samtænkes

Flere af de processer i landbruget, der udleder drivhusgasser, udleder også kvælstof. Landbruget skal reducere udledningerne af kvælstof frem mod 2027 for at leve op til EU's vandrammedirektiv. Ekspertgruppen har ikke haft til formål at foreslå regulering af kvælstofudledningerne og har alene fastsat reguleringen af drivhusgasudledningerne med henblik på at opnå Danmarks klimamål og -forpligtelser. En efterfølgende regulering af kvælstofudledningerne, der også reducerer drivhusgasudledningerne, kan føre til overopfyldelse af klimamålene. En efterfølgende kvælstofregulering kan også medføre større omkostninger end nødvendigt, da landmænd ikke har tilskyndelse til at tage højde for kvælstofudledningerne i deres prioritering af klimatiltag. Der bør derfor indføres en fælles regulering af kvælstof- og drivhusgasudledninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*.

Ekspertgruppens modeller

Tre modeller for regulering af landbrugets drivhusgasudledninger

Ekspertgruppen har foreslået tre forskellige modeller, der skal bidrage til at reducere de ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger i landbruget. Alle modellerne indeholder en afgift på udledninger fra husdyr, gødning og kalkning, der tilsammen står for ca. 85 pct. af landbrugets ikke-energirelaterede udledninger (ekskl. LULUCF) i 2030. Ekspertgruppen foreslår en afgiftssats i 2030 på 750 kr. pr. ton CO₂e (i 2022-prisniveau), bortset fra afgiften på husdyr i model 3, hvor satsen er 250 kr. pr. ton CO₂e. I model 2 og 3 gives der bundfradrag for afgifterne på husdyr og gødning svarende til ca. 50 pct. af den umiddelbare afgiftsbelastning, og der afsættes en tilskudspulje til pyrolyse for hhv. 225 og 1.150 mio. kr. årligt. Ekspertgruppens modeller uddybes i bilag I.1.

Model 1 fører til de samfundsøkonomisk billigste reduktioner

I ekspertgruppens model 1 indføres der en ensartet afgift på landbrugets ikke-energirelaterede udledninger på 750 kr. pr. ton CO₂e i 2030 svarende til niveauet for de energirelaterede udledninger i landbrug, industri mm., der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. En ensartet beskatning sikrer som udgangspunkt de samfundsøkonomisk billigste reduktioner.

Flest reduktioner i model 1 ...

Drivhusgasudledningerne reduceres mest med model 1 og mindst med model 3. Ifølge ekspertgruppens beregninger og regeringens seneste klimafremskrivning indfrier alle ekspertgruppens modeller både 70 pct.-målsætningen, landbrugsaftalens 2030-mål for land- og skovbrugssektoren og Danmarks drivhusgasforpligtelser overfor EU uden brug af kvoteannulleringer, jf. bilaget.

... giver størst sikkerhed for at nå klimamål

Der er imidlertid væsentlig usikkerhed om såvel reduktionsbehov og reduktionseffekterne af ekspertgruppens modeller. En fordel ved ekspertgruppens model 1, der medfører de største reduktioner, er, at den giver mindst risiko for at skulle foretage dyrere reduktionstiltag frem

mod 2030, hvis der ser ud til at være mindre effekt af tiltagene eller større udledninger end lagt til grund i ekspertgruppens beregninger.

**Højt generelt
afgiftsniveau
forsikrer mod
usikkerhed**

Ekspertgruppen foreslår en række "stilleskruer", der kan benyttes, såfremt de forventede reduktioner ikke realiseres, herunder en revurdering af den samlede beskatning af drivhusgasudledninger på tværs af sektorer. Usikkerheden om hvorvidt sådanne stilleskruer benyttes, kan være samfundsøkonomisk dyrere end hurtigt at give virkshederne vished om et højt afgiftsniveau. En hurtig annoncering af en højere drivhusgasafgift i 2030, der er ensartet på tværs af sektorer, har en samfundsøkonomisk omkostning, men virker som en forsikring mod senere at skulle foretage dyrere tiltag.

**Øget beskæftigelse
i landbrug og
fødevarerindustri
med model 2 og 3, ...**

I model 2 og 3, hvor der indføres bundfradrag og gives tilskudspulje til pyrolyse, reduceres omkostningerne i landbruget i forhold til model 1. Det betyder, at der kan fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri svarende til 1.800 og 2.800 årsværk ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1. Når der fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri i model 2 og 3 sammenlignet med model 1, reduceres beskæftigelsen nogenlunde tilsvarende i andre brancher. Den samlede beskæftigelse er dermed omtrent uændret i de tre modeller.

**... men årlig
meromkostning på
200.000 og 400.000
kr. pr. årsværk**

Mens omkostningerne i landbruget reduceres i model 2 og 3 i forhold til model 1, stiger omkostningerne for resten af samfundet, da der kommer en større regning for skatteborgerne, og da der opnås færre gevinster fra forbedret vandmiljø og mindsket luftforurening. Samlet set stiger omkostningerne for samfundet som helhed. Baseret på ekspertgruppens antagelser om blandt andet markedsforholdene i landbrug og fødevarerindustri opgør formandskabet de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2 og 3 til ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt sammenlignet med model 1, jf. bilaget. Det koster dermed årligt samfundet ca. 190.000 og 390.000 kr. pr. årsværk at fastholde beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1.

**Fire justeringer
af model 2 og 3:**

Det indebærer nødvendigvis et samfundsøkonomisk tab at fastholde produktion og beskæftigelse i landbruget. Ekspertgruppens model 2 og 3 er bud på, hvordan dette kan gøres i praksis. Hvis man ønsker at fastholde produktion og beskæftigelse i landbruget, anbefaler formandskabet fire forskellige justeringer af ekspertgruppens model 2 og 3, der gør det muligt at sænke de samfundsøkonomiske omkostninger.

1. Bundfradrag bør baseres på den producerede mængde

For det første bør bundfradrag (så vidt muligt¹) baseres på den producerede mængde, f.eks. liter hhv. konventionel og økologisk råmælk, i stedet for produktionsinput som hektar jord og antal dyr som foreslået af ekspertgruppen. Dermed fastholdes landmandens tilskyndelse til at reducere udledningerne pr. produceret enhed ved at benytte flere ikke-forurenende inputs som kapital og arbejdskraft i produktionen (eksempelvis øge mælkeydelsen pr. ko ved at etablere opstartshold til køerne).²

2. Højere bundfradrag frem for lavere afgiftssatser

For det andet bør der (så vidt muligt³) benyttes højere bundfradrag frem for lavere afgiftssatser og teknologikrav. Dermed fastholdes tilskyndelsen til at anvende teknologier, der reducerer udledningerne pr. dyr eller pr. hektar, og der vil ikke være behov for eksplicitte krav herom. I model 3 foreslår ekspertgruppen en afgift på husdyr på 250 kr. pr. ton CO₂e samt bundfradrag pr. dyr på 125 kr. pr. ton CO₂e. Hvis den marginale afgift fastholdes på 750 kr. pr. ton CO₂e, og bundfradraget i stedet hæves i forhold til de 375 kr. i model 2, vil det vil for mange landmænd kunne betale sig at benytte reduktionsteknologier og mindske den effektive afgiftsbelastning. Afhængig af det konkrete niveau for bundfradraget kan den effektive afgiftsbelastning svare til ekspertgruppens model 3.

3. Teknologikrav bør undgås

Teknologikrav kan øge de samfundsøkonomiske omkostninger, da myndighederne ikke nødvendigvis ved, hvilke tiltag der er billigst for den enkelte landmand. I model 3 foreslår ekspertgruppen teknologikrav i form af påbud om brug af bestemte fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning af gyllelagre. For nogle landmænd kan andre tiltag være billigere, og krav til netop disse teknologier kan dermed øge de samlede omkostninger.

4. Teknologineutrale tilskud til negative udledninger

Endelig anbefaler formandskabet, at der gives ensartede teknologineutrale tilskud til negative udledninger på tværs af sektorer, frem for tilskud specifikt til brugen af biokul frembragt ved pyrolyse som foreslået af ekspertgruppen. Det sikrer, at de billigste teknologier tages i brug.

1) Ifølge EU's statsstøtteregele må bundfradrag ikke overstige 80 pct. af afgiftsbetalingen. Med henblik på at opnå EU-godkendelse foreslår formandskabet, at det undersøges, om den del af bundfradraget, der for hver bedrift overstiger 80 pct. af afgiftsbetalingen, kan udbetales via landdistriktpuljen, hvor de nationale midler til landdistriktpuljen øges tilsvarende.

2) Alternativt bør bundfradrag baseres på så aggregerede produktionsinput som muligt, f.eks. på det samlede antal køer og ikke på variationer på baggrund af vægt, race, staldtype mv. som foreslået af ekspertgruppen. Derved får landmanden tilskyndelse til at skifte fra køer, der udleder relativt meget, til køer, der udleder mindre. Dette forudsætter, at der er etableret et tilstrækkeligt detaljeret bedriftsregnskab, jf. senere i afsnittet.

3) Jf. fodnote 2.

En samfundsøkonomisk billigere kompensation

Produktionsafhængige fradrag mindsker tilskyndelse til at reducere produktionen

De samfundsøkonomiske meromkostninger ved ekspertgruppens model 2 og 3 på ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt kan blandt andet tilskrives den måde, landbruget kompenseres på i disse to modeller. Bundfradraget i modellerne er baseret på det antal husdyr og det antal hektar, som landmanden har i produktion *i det pågældende år*. Dermed reduceres den kompensation, som landmanden får udbetalt, hvis landmanden eksempelvis reducerer antallet af køer. Landmanden har derfor ikke samme tilskyndelse til at reducere udledningerne ved at reducere produktionen som i model 1, og der må derfor foretages samfundsøkonomisk dyrere reduktioner.⁴

Historisk betinget kompensation er billigere ...

Hvis man kan acceptere, at landbrugets produktion og beskæftigelse reduceres, blot de nuværende landmænd ikke lider for store tab, kan de samfundsøkonomiske omkostninger reduceres betydeligt ved at basere kompensationen på historiske frem for aktuelle forhold. Hvis kompensationen baseres på bedriftens drivhusgasudledninger i et eller flere historiske år, får landmanden fortsat udbetalt samme kompensation, selvom landmanden eksempelvis vælger at reducere antallet af køer. Derved modvirker kompensationen ikke længere afgiftens tilskyndelse til at reducere den klimabelastende produktion, og kapital og arbejdskraft vil ligesom i model 1 flytte mod mindre klimabelastende erhverv. Dermed reduceres drivhusgasudledningerne, og det er ikke længere nødvendigt med dyrere reduktionstiltag.

... men kan være på kant med EU-regler

Ifølge EU's regler må statsstøtte ikke overstige 80 pct. af den faktiske afgiftsbetaling. En historisk betinget kompensation kan betyde, at landmænd, der foretager store reduktioner, får udbetalt en kompensation, der udgør mere end 80 pct. af afgiftsbetalingen. Selvom denne udbetaling netop er produktionsuafhængig og derfor ikke reelt er statsstøtte til produktion, er det ikke sikkert, at den vil blive accepteret som sådan af EU. Hvis det er tilfældet, foreslår formandskabet en alternativ model, der kan sikre samme kompensation som en historisk betinget kompensation og omtrent samme tilskyndelse til at reducere udledningerne. Denne model er beskrevet i bilaget.

4) Der er ifølge ekspertgruppen et samlet offentligt nettoprovenu i model 1 fra 2028, som ekspertgruppen foreslår at tilbageføre via en midlertidig støttepulje til nye klimavenlige landbrugsteknologier eller kompensation for nedlæggelse af staldbygninger mm. i animalske bedrifter, der omstiller sig til vegetabilsk produktion. Ligesom bundfradragene i model 2 og 3 kan disse tiltag øge de samfundsøkonomiske omkostninger, hvis de mindsker tilskyndelsen til at reducere produktionen.

Implementering

Muligt at regulere på baggrund af kendte informationer

Udformningen af bedriftsregnskabet, som danner grundlag for beregningen af den enkelte landmands afgiftsbetaling, afgør, hvor hurtigt regulering kan implementeres og påvirker den samfundsøkonomiske effektivitet. Ekspertgruppen foreslår et simpelt bedriftsregnskab baseret på antal husdyr og mængden af gødning. Et simpelt bedriftsregnskab er et godt udgangspunkt, fordi de nødvendige data allerede i dag bliver indberettet og kontrolleret.

Detaljeret bedriftsregnskab giver incitament til teknisk omstilling

Med et simpelt regnskab, som foreslået af ekspertgruppen, er der reduktionstiltag, som landmanden ikke får nedslag i afgiftsbetalingen for at bruge. Det simple regnskab bør derfor suppleres med et detaljeret regnskab, så den enkelte landmand har incitament til at vælge de tiltag, som er rentable. Det øger den samfundsøkonomiske effektivitet, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Et detaljeret regnskab skal tage hensyn til den enkelte bedrifts produktionsforhold og føre til afgiftsnedslag, hvis der implementeres godkendte tiltag med dokumenteret klimaeffekt.

Detaljeret regnskab kan tilvælges

Et detaljeret regnskab kan indebære større administrative byrder for den enkelte landmand. Mens det simple bedriftsregnskab er obligatorisk, kan et detaljeret regnskab i stedet være frivilligt for landmanden. Da det detaljerede regnskab kan godskrive flere klimatiltag end det simple regnskab, vil klimaeffektive landmænd have et incitament til at vælge det detaljerede regnskab. Landmanden vil tillige have en egeninteresse i, at klimatiltag dokumenteres og implementeres hurtigst muligt.

En gennemskuelig godkendelsesproces fremmer udvikling af nye tiltag

Det detaljerede regnskab vil over tid give mulighed for at udvikle og anvende nye tiltag, som reducerer udledningerne. Gennemskuelige godkendelsesprocesser gør det fordelagtigt at udvikle og få godkendt nye tiltag. Overordnet er det en fordel for samfundsøkonomien, fordi det med tiden giver billigere tekniske reduktioner i landbruget. Det vil også være en fordel for landbruget, der modtager en betydelig del af gevinsten i form af reduceret afgiftsbetaling.

ØVRIG KLIMAPOLITIK

Aftale om deludmøntning af grøn fond

Meromkostninger ved tilskud frem for afgifter

I juni 2022 blev der indgået aftale om etablering af en grøn fond, hvor udmøntningen af midlerne vil ske løbende. I april 2024 blev der indgået en politisk aftale om deludmøntning af midlerne. Aftalen indebærer blandt andet et tilskud til metanreducerende foder i landbruget for ak-

kumuleret 500 mio. kr. frem til 2030. Sammenlignet med en afgift tilgodeser tilskud landbruget, men tilskud har en pris for samfundet som helhed i form af en mindre effektiv grøn omstilling, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. Det skyldes, at produktionsomkostningerne og fødevarerpriserne for klimabelastende produkter ikke øges ved tilskud. Dermed tilskyndes forbrugere ikke til at vælge mindre klimabelastende fødevarer. Teknologispecifikke tilskud såsom tilskud til metanreducerende foder kan i særlig grad øge de samfundsøkonomiske omkostninger, da der for den enkelte landmand kan være andre klimaforbedrende teknologier, der er billigere.

Klimatilpasning i kystzonen

Ny statslig støtte til kystbeskyttelse

Aftale om deludmøntning af Grøn Fond indeholder en del af finansieringen af regeringens udspil til den første del af en national klimatilpasningsplan. Som led i udmøntning af *Grøn Fond* og *Klimatilpasningsplan 1*, som blev fremlagt i oktober 2023, forlænges kystpuljen, som er uddelt siden 2020, med 150 mio. kr. Kystpuljen kan søges af kommuner til gennemførelse af lokale kystbeskyttelsesprojekter som f.eks. opbygning af diger og kystfodring.

Statsstøtte bør målrettes projekter af national interesse

Statslig medfinansiering bør i princippet alene gå til projekter, hvor der er særlige nationale interesser, der skal beskyttes. Dette er ikke udgangspunktet for kystpuljen. Statslige puljer til finansiering af lokale projekter kan tilskynde til at gennemføre projekter, som ikke er samfundsøkonomisk fordelagtige, og som de lokale, der nyder godt af projektet, derfor ikke selv vil finansiere. Yderligere kan statslige puljer, når disse er opbrugt, medføre, at samfundsøkonomisk fordelagtige projekter udsættes i håb om at opnå finansiering fra eventuelle fremtidige puljer.

Stormflodsordning forvrider incitamentet til bosætning

I *Økonomi og Miljø, 2023* behandlede formandskabet klimatilpasning i kystzonen i forbindelse med oversvømmelse fra stormflod. Her vurderede formandskabet stormflodsordningen, som i dag forsikrer mod skader ved oversvømmelse fra stormflod. I stormflodsordningen betaler alle ejendomssejere via deres brandforsikring den samme forsikringspræmie uafhængigt af risiko for oversvømmelse. Dette indebærer, at den præmie, ejendomssejere i risikoområder betaler, ikke svarer til den reelle skadesrisiko ved at lokalisere sig her. Der gives således subsidier til byggeprojekter i risikoområder, som betales af ejendomssejere i områder uden oversvømmelsesrisiko.

Forsikringer kan øge tilskyndelse til kystbeskyttelse

Hvis præmien til stormflodsordningen afspejler den reelle skadesrisiko for oversvømmelse, vil tilskyndelsen for ejendomssejere til at bidrage til kystbeskyttelse endvidere øges. Beskyttelsen kan foretages både ved

individuelle eller kollektive tiltag. Tilskyndelsen for den enkelte ejendomsejer er, at den fremtidige risiko og tilhørende præmie reduceres som følge af kystbeskyttelse. Herved vil samspillet mellem kystbeskyttelse og stormflodsordningen kunne forbedres.

Kystbeskyttelse bør finansieres af dem, der drager nytte

I *Økonomi og Miljø, 2023* anbefalede formandskabet endvidere at kollektiv kystbeskyttelse finansieres ud fra et nytteprincip, og at bidragsfordelingen følger nytteprincippet proportionalt, så de, som drager nytte af projektet, bidrager i forhold hertil. Kystbeskyttelsesprojekter, som beskytter lokale værdier, bør derfor som udgangspunkt finansieres af de lokale ejendomsejere, som har gevinst af projektet. Finansieringen bør ske efter en fastlagt fordelingsnøgle. I det omfang der er betydelige fordele ved projektet, som ikke kan henføres til de direkte berørte ejendomsejere, men også giver nytte til andre i kommunen, bør kommunen medfinansiere med et bidrag proportionalt til denne nytte.

Faste finansieringsregler kan fremme fordelagtige projekter

Hvis finansieringen af kollektive projekter bæres af dem, der har nytte af projektet, reduceres risikoen for at gennemføre projekter, der ikke er samfundsøkonomiske fordelagtige. Denne regel kan samtidig gøre det nemmere for kommuner at gennemføre projekter, som er samfundsøkonomisk fordelagtige, da det ofte vil indebære, at der vil være andre bidragsydere. For at reducere risikoen for, at der gennemføres samfundsøkonomisk ufordelagtige kystbeskyttelsesprojekter, kan det overvejes at kræve, at det finansieringsbidrag, den enkelte ejendoms-ejer efter reglerne skal pålægges, ikke må overstige den besparelse i stormflodspræmien, som projektet giver anledning til. Dette vil samtidig sikre de berørte ejendomsejeres privatøkonomi. I praksis kan dette udføres ved at forsikringsselskaberne validerer projektet med henblik på, at den risikobaserede præmie nedsættes ved fuldført projekt.

Indfør risikobaserede præmier ...

Formandskabet vurderer, at der vil være en samfundsøkonomisk gevinst ved at gøre præmierne i stormflodsordningen risikobaserede, så de afspejler skadesrisikoen. Risikobaserede præmier for nybyggeri kan indføres med det samme og herved allerede i dag reducere tilskyndelsen til at bygge i områder med høj stormflodsrisiko.

... med langsom indfasning for eksisterende byggeri

En hurtig indførelse af risikobaserede præmier kan give store præmiestigninger og fald i priserne på de mest udsatte eksisterende ejendomme. Det kan derfor være hensigtsmæssigt med en langsom indfasning af de risikobaserede præmier for eksisterende ejendomme for herved at reducere de omfordelende effekter på huspriserne her og nu og samtidig opnå effektivitetsgevinsterne på længere sigt.

Konkret udformning bør fastsættes af et udvalg

Den stigende risiko for stormflod kan således adresseres ved nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelse, mens øgede statsbevillinger ikke er påkrævet. Formandskabet anbefaler, at der nedsættes et ekspertudvalg med viden om forsikring og kystbeskyttelse. Udvalget skal udarbejde konkrete forslag til udformning af præmier og overgangsordninger, regler for fordeling af omkostningerne ved kystbeskyttelse og eventuelle værnsregler.

Kommunale klimamål

Kommunale mål for drivhusgasser ...

Niveauet for de danske drivhusgasudledninger styres af den danske klimalov og EU's klimareguleringer. 97 ud af de 98 danske kommuner har fastlagt forskellige typer af klimamål og gennemført forskellige tiltag for at nå dem, jf. Ea Energianalyse (2023). Et eksempel på et kommunalt tiltag er lokale reduktioner af fartgrænser på vejene.

... fordyrer omstillingen

Imidlertid fordyrer de kommunale klimamål den grønne omstilling, da den enkelte kommune kun i beskedent omfang har mulighed for at gennemføre omkostningseffektive tiltag. Selvstændige kommunale mål kan ikke opfyldes omkostningseffektivt, og dermed forøges de samlede omkostninger, når kommunerne pålægges sig selv klimamål. Endvidere må den reelle effekt af de selvstændige kommunale klimatiltag forventes at være begrænsede. Ekstra reduktioner i nogle kommuner vil gøre det muligt at nå de nationale mål med mindre national regulering, så resultatet kan blive, at der sker færre udledningsreduktioner andre steder i Danmark. Dette kan betyde, at den grønne omstilling bliver dyrere, uden at den gennemføres hurtigere.

Kommuner kan støtte op om nationale mål ...

Kommunerne betaler den almindelige CO₂-afgift af deres indkøb og tilskyndes derfor til at tage de klimahensyn, der skal til for at nå de nationale klimamål. Kommuner, der er enige i den nationale klimapolitik og ønsker at støtte op herom, bør på vanlig vis tilrettelægge deres drift, så der opnås mest mulig borgerservice pr. driftskrone. Herved foretages omkostningseffektive reduktioner af drivhusgasudledningen fra den kommunale drift svarende til det øvrige samfund, hvilket bidrager til, at de nationale klimamål nås billigst muligt.

... eller gå videre med intern CO₂-afgift, ...

Hvis en kommune har højere ambitioner end den nationale klimapolitik og ønsker at gå foran, kan en intern CO₂-afgift oven i den, der i forvejen betales til staten, give en målrettet ekstra tilskyndelse i kommunens institutioner. Herved kan kommunen demonstrere, hvor meget det kommunale driftsområde kan bidrage med, og hvad det koster, når det sker målrettet og mindre forvridende end andre tiltag som f.eks. lokale fartbegrænsninger. Dette ses i Aarhus kommune, hvor der er lagt en klimaafgift på kommunale indkøb.

... hvor fuld lækage er en mulighed

På grund af de nationale klimamål er det jf. ovenfor sandsynligt, at der er fuld lækage, og at en lokal CO₂-afgift derfor ikke fører til en reduktion af de samlede danske drivhusgasudledninger. Omvendt er der en mulighed for, at kommunale målrettede tiltag, hvor mange kommuner tilslutter sig, kan have en politisk afsmittende effekt og inspirere til skrapere nationale klimamål.

Dette er også tilfældet for andre institutioner

Tilsvarende er det sandsynligt, at det vil fordyre den grønne omstilling, hvis andre enheder og institutioner som f.eks. styrelser, universiteter og folkekirken opstiller klimamål og gennemfører tiltag for at nå dem, da de typisk ikke har omkostningseffektive instrumenter til rådighed. På samme måde som hos kommunerne er det sandsynligt, at der er fuld lækage, så klimaindsatsen blot reduceres andre steder i Danmark. Omvendt kan man heller ikke udelukke en afsmittende effekt på de nationale klimamål.

MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

Skat og arbejdsudbud

Deltagelseeffekter kan være større end ministerier lægger til grund ...

Ministerierne har i maj 2024 præsenteret nye regneprincipper for personskatteændringer. I kapitel IV foretages en vurdering af ministeriernes nye regneprincipper for deltagelseeffekter. Formandskabet vurderer overordnet, at det er hensigtsmæssigt, at ministerierne indregner deltagelseeffekter ved ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst. Vurderingerne i kapitlet peger imidlertid på, at deltagelseeffekter af skatteændringer kan være større, end ministerierne lægger til grund.

... men betydelig usikkerhed om effekter

Der er dog betydelig usikkerhed knyttet til den præcise størrelsesorden af de estimerede effekter, hvorfor forskellen til ministeriernes antagelser er begrænset. Der bør derfor arbejdes i retning af at forbedre det empiriske grundlag og inddrage det i ministeriernes regneprincipper.

Der bør regnes arbejdsudbudseffekt af boafgift

I kapitel III foretages en analyse af, hvordan modtagen arv påvirker beskæftigelsen og arbejdstiden. Ifølge analysen falder beskæftigelsen og arbejdstiden for personer, der arver. Ministeriernes nuværende regneprincipper indeholder ingen effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften. Med afsæt i estimationsresultaterne i kapitlet vurderes det ikke retvisende, og der bør fremover indregnes en effekt på arbejdsudbuddet ved ændringer i boafgiften. Analysen viser, at det ikke kan afvises, at effekten er svarende til personfradraget. Desuden vil det følge ministeriernes generelle konsistensprincip at indregne indkomsteffekter fra boafgift af tilsvarende størrelse som indkomsteffekter på personfradraget.

Dokumentation og følg-eller-forklar-princippet

Formandskabet har anbefalet justeringer af regneprincipper og dokumentation

Formandskabet har i en række rapporter givet anbefalinger til justeringer af ministeriernes regneprincipper. Senest i *Dansk Økonomi, forår 2023* præsenterede formandskabet forskellige anbefalinger til justeringer af regneprincipperne for selskabsskat og dokumentationen af regneprincipperne.

Dokumentationen bør prioriteres politisk, ...

Finansministeriet og Skatteministeriet offentliggjorde i maj 2024 nye regneprincipper på personskatteområdet. Det er positivt, at der nu er præsenteret en samlet dokumentation for personskatter, og at den fremlagte dokumentation er grundig i sin gennemgang af både beregningstekniske antagelser og empirisk grundlag. Det er fremmede for den økonomisk-politiske debat, at der findes en grundig og lettilgængelig dokumentation af ministeriernes regneprincipper for personskatter, og at ministerierne løbende vurderer, om regneprincipperne bør justeres i lyset af nye indsigter fra den økonomiske faglitteratur. Der mangler dog stadig en grundig dokumentation på en lang række områder. At dokumentere de økonomiske ministeriers regneprincipper er en omfattende opgave, og det er derfor vigtigt, at dokumentationen af regneprincipperne prioriteres politisk.

... og det bør overvejes at ændre følg-eller-forklar-princippet

Finansministeriet har endnu ikke foretaget justeringer i regneprincipperne for selskabsskatter eller responderet på formandskabets anbefalinger. Finansministeren er ud fra et følg-eller-forklar-princip forpligtet til enten at følge formandskabets anbefalinger vedrørende regneprincipper eller forklare, hvorfor anbefalingerne ikke følges. Der er i loven ingen frist for, hvor lang tid der kan gå, før finansministeren skal reagere. Det bør overvejes, om der i kombination med, at der tilføres flere ressourcer til en opprioritering af dokumentation og opdateringer af regneprincipper i ministerierne, også bør indføres en sådan tidsfrist. For det Systemiske Risikoråd gælder der eksempelvis også et følg-eller-forklar-princip, men her skal modtageren af en henstilling reagere indenfor tre måneder.

LITTERATUR

Andersen, S.C., M.K. Humlum og A.B. Nandrup (2016): Increasing instruction time in school does increase learning. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113 (27), s. 7481-7484

Beskæftigelsesministeriet (2023a). *Aftale om Nyt kontanthjælpsystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst*.

Beskæftigelsesministeriet (2023b): *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*.

Bingley, P., E. Heinesen, K.F. Krassel og N. Kristensen (2018): The Timing of Instruction Time: Accumulated Hours, Timing and Pupil Achievement. Discussion Papers No. 11807. Institute of Labor Economics (IZA).

De Økonomiske Råds formandskab (2010): *Økonomi og Miljø 2010*.

De Økonomiske Råds formandskab (2018): *Dansk Økonomi, forår 2018*.

De Økonomiske Råd formandskab (2018): *Økonomi og Miljø, 2018*

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Økonomi og Miljø, 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Økonomi og Miljø, 2023*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

De Økonomiske Råd formandskab (2023): *Dansk Økonomi, efterår 2023*.

De Økonomiske Råds formandskab (2024): *Produktivitet, 2024*.

Dustman, C., R. Landersø og L.H. Andersen (2023): Refugee Benefit Cuts. Arbejdspapir, Rockwool Fondens Forskningsenhed (American economic journal: economic policy forthcoming).

Ea Energianalyse (2023): Analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030.

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte (2024). *Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering*. www.em.dk

Ekspertgruppen for grøn skattereform (2024). *Grøn skattereform - endelig afrapportering*. www.skm.dk.

Finansministeriet (2024): *Deludmøntning af Grøn Fond*.

Foged, M., L. Hasager og G. Peri (2024): Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees. *Journal of Labor Economics*, 42 (S1), s. S335-S377

Heinesen, E., L. Husted og M. Rosholm (2013): The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2 (15).

Jensen, V.M, B. Bjørnholt, M.F. Mikkelsen, C.P. Nielsen og E. Ladekjær (2020): *Den længere og mere varierede skoledag – En analyse af reformens elementer*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024): *Klimastatus og -fremskrivning 2024*.

Kristensen, N. og P.R. Skov (2019): *Betydning af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lønstrukturkomiteen (2023): *Lønstrukturkomiteens hovedrapport*.

Regeringen (2023): *Klimatilpasningsplan 1*. www.mst.dk

BILAG I.1 EKSPERTGRUPPEN FOR EN GRØN SKATTEREFORM

Indholdet i ekspertgruppens modeller

Ekspertgruppen foreslår tre forskellige modeller, der alle indeholder en afgift på udledninger fra husdyr, gødning og kalkning. Afgiftssatsen fra 2030 er på 750 kr. pr. ton CO₂e (i 2022-prisniveau), bortset fra afgiften på husdyr i model 3, hvor satsen er 250 kr. pr. ton CO₂e, jf. tabel I.1.

Ekspertgruppen lægger til grund, at afgiften kan indføres fra den 1. januar 2027. I ekspertgruppens beregninger antages en lineær indfasning fra 2027 til 2030.

I model 2 og 3 gives der et bundfradrag for afgifterne på hhv. husdyr og gødning, der er baseret på det aktuelle antal husdyr og hektar jord. Bundfradragene svarer til ca. 50 pct. af den umiddelbare afgiftsbelastning. Der afsættes en pulje på 225 og 1.150 mio. kr. årligt frem til 2030 i hhv. model 2 og 3 til brugen af biokul frembragt ved pyrolyse, og i model 3 stilles der krav om brug af fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning med flydelag eller lignende lagerteknologi.

I model 2 og 3 foreslår ekspertgruppen varianter, model 2b og 3b, hvor afgiften på gødning og bundfradraget pr. hektar jord erstattes af et tilskud til gødningsreduktioner, der finansieres via en omlægning af hektarstøtten.

På tværs af alle modeller foreslår ekspertgruppen at øge tilskuddet til udtagning af kulstofrige lavbundslande kombineret med en afgift på 10 kr. pr. ton CO₂e fra 2030. Såfremt udtagningsindsatsen i 2027 ikke vurderes at levere tilstrækkelige reduktioner, kan afgiften fra 2030 øges. Tilskuddet svarer til 570 kr. pr. reduceret ton CO₂e.

Ekspertgruppen foreslår også en national tilskudsordning for privat skovrejsning på knap 92.000 kr. pr. hektar, som er mere end en fordobling af de nuværende ca. 35.000 kr. pr. hektar, som finansieres af landbrugsstøtten. Tilskuddet svarer til 470 kr. pr. ton CO₂e.

Model 1 forventes at give et akkumuleret offentligt provenu fra 2028. Ekspertgruppen foreslår at tilbageføre provenuet til erhvervet i form af en støttepulje til nye klimavenlige landbrugsteknologier eller kompensation for nedlæggelse af staldbygninger mm. i animalske bedrifter, der omstiller sig til vegetabilsk produktion.

TABEL I.1 EKSPERTGRUPPENS MODELLER

Tabellen viser forskelle og fællestræk for de reguleringsmodeller, der er foreslået af ekspertgruppen for en grøn skattereform.

	Model 1	Model 2a	Model 2b	Model 3a	Model 3b
Husdyr	Afgift på 750 kr. pr. ton CO ₂ e	Afgift på 750 kr. pr. ton CO ₂ e med 50 pct. bundfradrag pr. dyr		Afgift på 250 kr. pr. ton CO ₂ e med 50 pct. bundfradrag pr. dyr	
Gødning	Afgift på 750 kr. pr. ton CO ₂ e	Afgift på 750 kr. m. 50 pct. bundfradrag pr. ha	Tilskud til reduktioner på 750 kr. pr. ton CO ₂ e ^{a)}	Afgift på 750 kr. m. 50 pct. bundfradrag pr. ha	Tilskud til reduktioner på 750 kr. pr. ton CO ₂ e ^{a)}
Pyrolyse		Tilskudspulje på 225 mio. kr. årligt		Tilskudspulje på 1.150 mio. kr. årligt	
Andet	Støtte til teknologi el. staldnælgelse mm.			Krav om teltoverdækning og bovaer	
Fællestræk	<ul style="list-style-type: none"> • Udtagning af kulstofrige lavbundsjord: Tilskud på 570 kr. pr. ton CO₂e (akkumuleret: 9,4 mia. kr.) samt afgift på 10 kr. pr. ton CO₂e • Skovrejsning: Tilskud på 470 kr. pr. ton CO₂e (akkumuleret: 20 mia. kr.) • Kalkning: Afgift på 750 kr. pr. ton CO₂e • F-gasser: Afgift på 750 kr. pr. ton CO₂e 				
a)	Finansieret via hektarstøtten.				
Anm.:	Satser er angivet i 2022-priser og provenuvirkninger i 2023-priser. Afgifterne indeksres med det generelle prisniveau.				
Kilde:	Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).				

Målopnåelse

70 pct.-målsætningen

I regeringens seneste klimafremskrivning, jf. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024), er det udestående reduktionsbehov for at nå klimalovens målsætning om 70 pct. reduktion i drivhusgasudledningerne i 2030 ift. 1990 opgjort til 1,9 mio. ton CO₂e (ekskl. effekter af politiske aftaler indgået i 2024). Baseret på ekspertgruppens beregninger indfrier alle ekspertgruppens modeller 70 pct.-målet. Med model 1 overopfyldes målet med 1,4 mio. ton CO₂e i 2030, jf. den første række i tabel I.2.

TABEL I.2 REDUKTIONSBEHOV MED EKSPERTGRUPPENS MODELLER

Tabellen viser de resterende reduktionsbehov for hhv. 70 pct.-målsætningen, målsætningen for land- og skovbrug samt Danmarks EU-forpligtelser ved indførslen af ekspertgruppens modeller med udgangspunkt i de opgjorte reduktionsbehov i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024). Et negativt tal angiver, at målsætningen opfyldes med den pågældende model.

	Model 1	Model 2a	Model 2b	Model 3a	Model 3b
----- <i>Mio. ton CO₂e i 2030</i> -----					
70 pct.-målsætningen	-1,4	-1,0	-0,8	-0,8	-0,6
Målsætningen for land- og skovbrug ^{a)}	-1,6 – 0,5	-1,2 – 0,8	-1,1 – 1,0	-1,0 – 1,0	-0,8 – 1,2
----- <i>Mio. ton CO₂e, akkumuleret 2021-2030</i> -----					
EU-forpligtelser ^{b)}	-4,4	-2,9	-2,5	-2,3	-1,9

a) Intervallet angiver de resterende reduktionsbehov for at opnå hhv. 55 og 65 pct. reduktion i drivhusgasudledningerne i land- og skovbrug ift. 1990.

b) EU-forpligtelserne er vist samlet som ét akkumuleret reduktionsbehov indenfor byrdefordelings- og LU-LUCF-sektorerne. Det skyldes, at der er en vis grad af fleksibilitet mellem forpligtelserne, som betyder, at forpligtelserne kan betragtes som én samlet forpligtelse for de akkumulerede udledninger. Reduktionsbehovet er angivet uden brug af kvoteannulleringer.

Anm: Tabellen er baseret på de beregnede reduktioner i Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024). Disse beregninger er baseret på et andet grundscenarie end Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024). Hvis Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) anvendes som grundscenarie for ekspertgruppens beregninger, må der forventes lidt andre reduktioner. Reduktionsbehovene er opgjort ekskl. effekterne af hhv. *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond* og *Aftale om udmøntning af omstillingsstøtten fra Grøn skattereform for industri mv.*, som er indgået i 2024.

Kilde: Egne beregninger baseret på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) og Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).

Land- og skovbrugssektoren

I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) er det udestående reduktionsbehov for at opnå landbrugsaftalens reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren 1,5-3,5 mio. ton CO₂e i 2030. Alle ekspertgruppens modeller opnår den nederste del af dette interval, jf. den midterste række i tabel I.2.

EU-forpligtelser

Danmarks drivhusgasforpligtelser overfor EU består af byrdefordelingsforpligtelsen for perioden 2021-30 samt LULUCF-forpligtelserne for hver af perioderne 2021-25, 2026-29 og 2030. Der er en vis grad af fleksibilitet mellem disse forpligtelser, som betyder, at forpligtelserne kan betragtes som en samlet forpligtelse for de akkumulerede udledninger indenfor byrdefordelingssektoren og LU-

LUCF-sektoren. I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) er det akkumulerede reduktionsbehov i 2030 indenfor disse to sektorer tilsammen 5,4 mio. ton CO₂e. Med alle ekspertgruppens modeller indfries EU-forpligtelserne uden brug af kvoteannulleringer.

Samfundsøkonomiske effekter

Ifølge ekspertgruppens beregninger kan der fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri svarende til hhv. 1.800 og 2.800 årsværk ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1, opgjort som et vægtet gennemsnit af alle fremtidige år, jf. tabel I.3. Den samlede beskæftigelse er omtrent uændret.

Baseret på ekspertgruppens antagelser om bl.a. markedsforholdene i landbrug og fødevarerindustri opgør formandskabet de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2 og 3 til ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt sammenlignet med model 1. Det koster dermed årligt samfundet 190.000 og 390.000 kr. pr. årsværk at fastholde beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1.

Det bemærkes, at ekspertgruppen ikke medregner skatteforvridning i opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger. De samfundsøkonomiske meromkostninger ved model 2 og 3 ift. model 1 øges, hvis der medregnes skatteforvridning. Formandskabet vurderer, at samfundsøkonomiske analyser bør præsenteres både med og uden skatteforvridning, jf. *Dansk økonomi, efterår 2023*.

TABEL I.3 SAMFUNDSØKONOMISKE EFFEKTER

Den øverste del af tabellen viser de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2a og 3a ift. model 1. Den nederste del af tabellen viser ændringen i beskæftigelsen i landbrug og fødevarerindustri ved valg af hhv. model 2a og 3a ift. model 1 samt de samfundsøkonomiske meromkostninger pr. årsværk.

	Model 2a ift. model 1	Model 3a ift. model 1
	----- <i>Mio. 2023-kr. pr. år</i> -----	
(a) Samfundsøkonomiske meromkostninger	+330	+1.110
	----- <i>Antal årsværk</i> -----	
(b) Beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri	+1.800	+2.800
	----- <i>1.000 2023-kr. pr. årsværk</i> -----	
(a)/(b) Årlig meromkostning pr. årsværk	190	390

Anm.: Tabellen viser et vægtet årligt gennemsnit af alle fremtidige effekter og beskæftigelsesændringer (uden vækstkorrektion). Tabellen viser ekspertgruppens opgørelse af de samfundsøkonomiske effekter korriigeret for to særskilte forhold: For det første er forskellen i reduktionerne mellem modellerne værdisat med kvoteprisen i opgørelsen i denne tabel for at gøre modellerne sammenlignelige. For det andet er der foretaget korrektioner relateret til vækstkorrektion og vægtning af skyggepriser på tværs af tiltag. I ekspertgruppens rapport er beskæftigelseseffekterne opgjort i antal beskæftigede personer. I denne tabel er effekterne opgjort i antal årsværk.

Kilde: Egne beregninger baseret på Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).

En alternativ kompensationsmodel

De samfundsøkonomiske omkostninger kan reduceres betydeligt ved at basere en evt. kompensation til landbruget på historiske frem for aktuelle forhold. Hvis en historisk betinget kompensation ikke kan accepteres af hensyn til EU's statsstøtteregler, foreslår formandskabet en alternativ model, der kan sikre samme kompensation og omtrent samme tilskyndelse til at reducere udledningerne.

I formandskabets alternative model fastsættes der for hver bedrift en udledningsnorm, der baseres på bedriftens historiske drivhusgasudledninger fra husdyr, gødning og kalkning (samt kulstofrige lavbunds-jorde, såfremt disse også beskattes med en afgift). Normen kan eksempelvis fastsættes til 50 pct. af de historiske udledninger. Hvis bedriftens aktuelle udledninger overstiger normen, betaler bedriften en afgift til staten på 750 kr. pr. ton CO₂e, der ligger over normen. Hvis bedriftens aktuelle udledninger er mindre end normen, modtager bedriften et tilskud på 750 kr. pr. ton CO₂e, der er under normen. Tilskuddet finansieres via landdistriktspuljen, og de nationale midler til puljen øges tilsvarende.

Denne model giver samme tilskyndelse (på 750 kr. pr. ton CO₂e) til at reducere udledningerne på marginen som en afgift med historisk betinget kompensation. Incitamentet til at reducere produktionen er også omtrent uændret, selvom der ikke betales afgift af de drivhusgasudledninger, der svarer til udledningsnormen. Det skyldes, at tilskuddet til reduktioner udgør en alternativomkostning ved at opretholde klimabelastende produktion og forudsætter, at tilskuddet oppebæres, selvom produktionen ophører. Formandskabet foreslår, at tilskuddet knyttes til den pågældende jord, og at der fastsættes en udløbsdato for tilskuddet.

