

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I kommenterer på en række aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger, herunder Danmarks muligheder for at føre en selvstændig klimapolitik i lyset af EU's klimapakke *Fit for 55* med en ny og mere stram regulering for hele EU. Kapitlet indeholder også en diskussion af reguleringen af landbrugets udledning af drivhusgasser og kvælstof til vandmiljøet.

Kapitel II finder, at skaderne fra stormflod i fremtiden vil femdobles i takt med klimaforandringerne. Derfor er det vigtigt, at der er tilskyndelse til løbende klimatilpasning. Stormflodsordningen, hvor alle bidrager med samme præmie uafhængig af risiko for stormflod, giver ikke tilskyndelse til at undgå bosætning i områder med høj risiko.

Kapitel III analyserer, om afgifter på landbrugets udledninger tilskynder forbrugerne til at købe færre klimabelastende produkter. Analysen viser, at danske forbrugere reducerer deres forbrug af kød, når kødpriserne stiger. Det illustrerer ud fra danske data, at en af de grundlæggende mekanismer bag en drivhusgasafgift virker.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende rapport er udarbejdet af formandskabet til mødet i Det Miljøøkonomiske Råd den 5. december 2023. Rapporten indeholder tre kapitler:

- Aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger
- Klimatilpasning i kystzonen
- Kødfordbrug og drivhusgasafgifter

Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer optrykt. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse er tilgængelige på www.dors.dk.

I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der foretaget korrekturrettelser og mindre justeringer af teksten forskellige steder. På baggrund af kommentarer på rådsmødet er der i kapitel I foretaget en præcisering af beskrivelsen af det kommende CO₂ kvotesystem i EU (ETS II). I diskussionsoplægget blev det beskrevet, at der er et *prisloft* på 45 euro i ETS II. Dette er rettet til, at der er en *prisstabiliseringsmekanisme*, som træder i kraft, når kvoteprisen overstiger 45 euro.

KAPITEL I, AKTUELLE MILJØØKONOMISKE PROBLEMSTILLINGER

Aktuel miljøøkonomisk politik

Kommunale klimamål kan fordyre opnåelse af nationale klimamål

Den danske klimalov sætter mål for de samlede udledninger af drivhusgasser fra Danmark. Mange kommuner har egne reduktionsmål, som varierer væsentligt. Det kan øge omkostningerne ved at nå nationale mål, dels fordi kommunernes mål er forskellige, dels fordi de ikke har mulighed for at anvende omkostningseffektive værktøjer, såsom en ensartet drivhusgasafgift.

Regulering, der sikrer, at 2030-målet opfyldes, bør gennemføres nu

Der kan være betydelige meromkostninger ved at regulere med kort varsel, som det sker i forhold til 2025-målet, og det bør undgås, når klimalovens 2030-mål skal nås. For at opfylde målet om 70 pct. reduktion i 2030 kan regeringen med fordel implementere en afgift på drivhusgasser, der er tilpas høj, så målet opfyldes med rimelig sikkerhed, og dermed undgås, at der skal vedtages ekstra regulering senere. Det reducerer de samlede omkostninger, fordi man undgår at gennemføre dyre tiltag med kort varsel.

EU's klimaplan Fit for 55

EU's klimapolitik

EU's klimapakke *Fit for 55* blev vedtaget i foråret 2023. Pakken indeholder en ny og mere stram regulering, der skal sikre, at EU's klimamål opfyldes. I store træk anvendes omkostningseffektive tiltag: det eksisterende kvotesystem udvides, og der oprettes et nyt kvotesystem, hvor blandt andet transportsektoren medtages. Landbruget vil efter det nye kvotesystems indførelse være den væsentligste udleder, som ikke er reguleret via et kvotesystem, men som derimod skal reguleres af det enkelte land. Samlet bidrager klimapakken til en betydelig nedgang i de europæiske emissioner i forhold til tidligere.

De danske klimamål overlapper EU's efter 2030

EU's og Danmarks egne mål for klimareduktioner efter 2030 har nogenlunde sammenfaldende ambitionsniveau. De overlappende målsætninger risikerer at føre til u hensigtsmæssig dobbeltregulering og en unødvendigt dyr omstilling. I det lys bør det overvejes enten at skærpe de danske klimamål, så de bliver entydigt styrende for klimapolitikken eller afskaffe dem, så EU's mål bliver styrende. Skærpede danske klimamål efter 2030 vil øge omkostningerne ved omstillingen. Endvidere betyder lækage gennem EU's kvotesystemer, at Danmarks muligheder for at føre en selvstændig klimapolitik, der leder til reelle reduktioner af drivhusgasudledninger, reduceres efter 2030.

Udledninger fra landbruget

Landbruget centralt for at nå klimamål og vandmiljømål

Landbruget står for så store dele af udledningerne af drivhusgasser og kvælstof, at det ikke er muligt at nå de politiske målsætninger for klimaet og vandmiljøet i de indre danske farvande, uden at landbruget reducerer deres udledninger af såvel drivhusgasser som kvælstof. Tiltag rettet mod at reducere udledninger af drivhusgasser har ofte den sidegevinst, at de også vil reducere udledninger af kvælstof. For at sikre at denne sidegevinst høstes, er det vigtigt, at kvælstofreguleringen er på plads, når klimareguleringen indføres.

Drivhusgasafgift på udledninger mest omkostnings-effektiv

Den samfundsøkonomisk billigste vej til reduktion af drivhusgasudledningerne fra landbruget er en ensartet afgift på landbrugets udledninger. En sådan drivhusgasafgift giver incitament til at omlægge alle produktionsprocesser i en klimavenlig retning og vil øge prisen på alle de fødevarer, hvor dette ikke er muligt, så forbrugerne tilskyndes til at fravælge dem. En afgift på fødevarer vil i modsætning hertil ikke blive pålagt de omkring 2% af landbrugsproduktionen, der eksporteres. For den sidste tredjedel vil en forbrugsafgift alene give incitament til forbrugsomlægning og ikke til mere klimavenlige produktionsprocesser. En sådan afgift er ikke omkostningseffektiv i forhold til at reducere landbrugets klimaudledninger og vil, selv om den bliver meget høj, næppe kunne sikre, at reduktionsmålene for landbruget nås.

Klimaregnskab vigtig for afgiftens virkning

Et retvisende og detaljeret klimaregnskab for den enkelte bedrift er afgørende for, hvor omkostningseffektiv en drivhusgasafgift kommer til at virke i praksis. På baggrund af den nuværende viden er det i stort omfang muligt at opstille et sådant regnskab, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Fastlæggelse af rammerne for et sådant regnskab, og hvordan det opdateres, er en vigtig opgave, der bør igangsættes hurtigst muligt.

Muligt at give kompensation uden at forvride incitamentet til reduktioner

Det er et politisk valg, om der skal gives en kompensation for indførelsen af en drivhusgasafgift i landbruget, men hvis det sker, er udformningen af kompensationen vigtig for den samfundsøkonomiske effektivitet. Det er væsentligt, at en kompensation gives på en måde, så afgiftens incitamentsvirkning bevares. Det kan opnås, hvis kompensation til den enkelte landmand alene sker på baggrund af historiske oplysninger, der ikke kan påvirkedes. Betinges kompensationen derimod på valg af særlige teknologier eller andre aktuelle produktionsforhold, forvrides incitamentet, hvorved de samfundsøkonomiske omkostninger stiger.

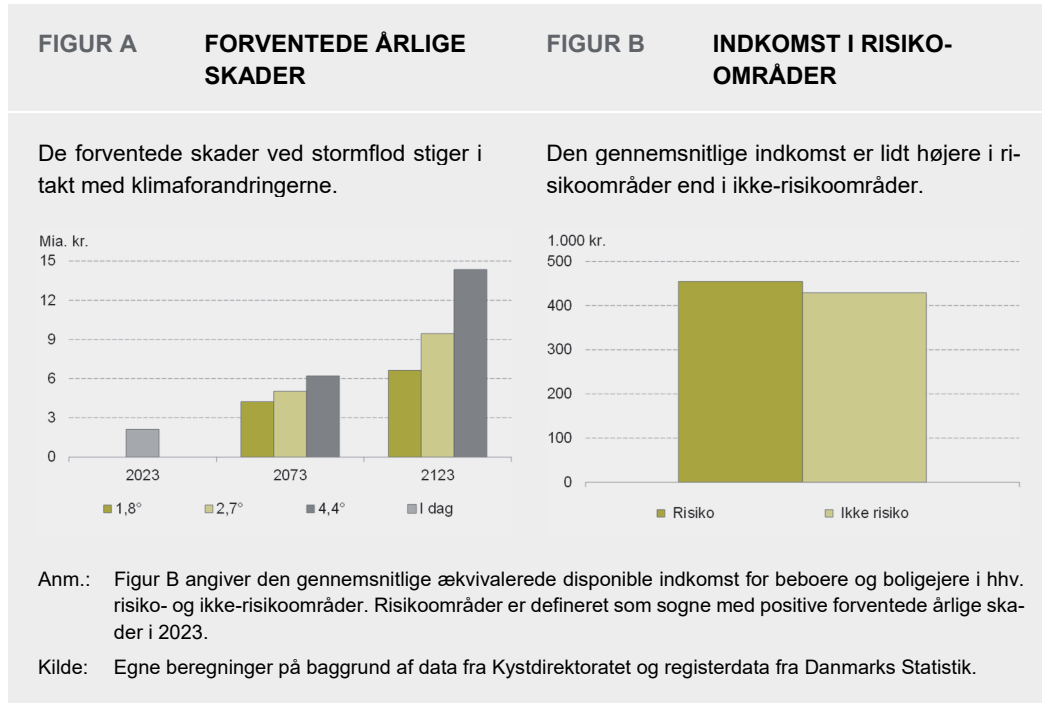
KAPITEL II, KLIMATILPASNING I KYSTZONEN

Klimaforandringerne øger risikoen for stormflod, ...

I takt med klimaforandringerne stiger havvandstanden langs de danske kyster, og risikoen for oversvømmelse i kystzonen øges. Den øgede risiko for oversvømmelse i forbindelse med storm indbefatter både flere og mere voldsomme hændelser. Dette vil betyde flere og større skader fra stormflod.

... og omkostninger ved skader femdobles

Fremskrives klimaet med et scenarie, hvor temperaturen frem mod 2100 stiger med 2,7 grader, vil de forventede årlige skader fra stormflod femdobles. Således ville de forventede skadesomkostninger, der i 2023 er 2 mia. kr., i stedet være 10 mia. kr., hvis Danmark i dag havde fremtidens klima, jf. figur A.



Skadesomkostning reduceres ved klimatilpasning

Omkostningerne ved flere oversvømmelser kan reduceres ved tilpasninger som f.eks. øget kystbeskyttelse og ændret bosætning. Internationale undersøgelser viser, at klimatilpasninger kan reducere de forventede skadesomkostninger ved oversvømmelse betragteligt. Det er derfor afgørende, at der er incitament til at foretage passende klimatilpasninger.

Der er bygget mere i områder med høj risiko

I perioden 2009-21 er der imidlertid bygget mere i områder, som er i risiko for at blive ramt af oversvømmelse, end i områder uden risiko herfor. Dette kan givetvis tilskrives, at det er attraktivt at bo tæt ved kysten, men det er formentligt en medvirkende årsag, at stormflodsordningen i dag subsidierer lokalisering i områder med høj risiko for fremtidig oversvømmelse.

Stormflodsordning forvrider incitament til bosætning

Det skyldes udformningen af stormflodsordningen, som forsikrer mod skader ved oversvømmelse fra stormflod. Alle ejendommebetalere betaler via deres brandforsikring den samme forsikringspræmie uafhængigt af risiko for oversvømmelse. Dette indebærer, at der gives subsidier til ejendommebetalere i risikoområder, som betales af ejendommebetalere i områder uden oversvømmelsesrisiko. Dette forvrider incitamentet til at undlade at lokalisere sig i områder med høj risiko for oversvømmelse.

Subsidie til ejendomsejere i risikoområder	Indkomsten blandt personer, som bor i risikoområder, er i gennemsnit lidt højere end blandt personer, der bor i områder uden risiko for oversvømmelse, jf. figur B. Stormflodsordningen vil i gennemsnit udvirke en lille omfordeling fra områder med lav indkomst til områder med høj indkomst. Endvidere er forsikringspræmien i stormflodsordningen uafhængig af ejendommens værdi, hvilket yderligere omfordeler til ejere med høj ejendomsværdi i risikoområder.
Indfør risikobaserede præmier	I kapitlet er beskrevet principper til at forbedre den nuværende stormflodsordning, så den samfundsøkonomiske effektivitet øges. Det opnås ved, at præmierne gøres risikobaserede, så de afspejler de forventede skader. Herved vil præmierne i risikoområder stige, mens præmierne i ikke-risikoområder vil falde. Endvidere bør præmier og udbetalinger gøres afhængige af observerbare passende tiltag, der forebygger mod skader ved stormflod. Forsikringen bør udformes med selvrisiko og dækningsgrad, så der gives retvisende incitamentter til, at private udfører forebyggende tiltag.
Langsom indfasning for eksisterende byggeri	Sådanne ændringer vil øge effektiviteten i klimatilpasningen, men kan indebære store præmieforhøjelser og deraf følgende prisfald for de ejendomme, som ligger i områder med højest risiko. Det er derfor nødvendigt at afveje hensynet til øget effektivitet i klimatilpasningen med hensynet til ikke at indføre tiltag, som indebærer et stort tab for en del af befolkningen. En mulighed er at indfase de risikobaserede præmier langsomt for herved at reducere de omfordelende effekter, da en langsom indfasning vil give et mindre fald i huspriserne her og nu, samtidig med at effektivitetsgevinsterne opnås på længere sigt. Der bør dog indføres fuldt risikobaserede præmier for alt nybyggeri med det samme. Det vil allerede i dag medvirke til, at der ikke bygges for mange nye bygninger i områder med høj risiko.
Ekspertudvalg skal fastlægge omlægning og overgangsordning	For at ændre stormflodsordningen er det nødvendigt med yderligere analyser for mere detaljeret at belyse de foreslåede omlægninger. Det kan være relevant at indføre en overgangsordning, samt at overlade dele af markedet for stormflodsforsikring til private selskaber. Det anbefales derfor, at der nedsættes et ekspertudvalg til at løfte denne opgave.
Bedre beslutninger om kollektiv kystbeskyttelse via cost-benefit analyser	Skadesomkostninger ved stormflod kan reduceres ved effektive kystbeskyttelsestiltag foretaget kollektivt eller af private ejendomsejere. Kollektive kystbeskyttelsesprojekter bør som udgangspunkt følge cost-benefit kriteriet, der tilsiger, at projekter med positiv samfundsøkonomi gennemføres, mens projekter med dårlig samfundsøkonomi afvises. Der bør derfor altid i forbindelse med større kystbeskyttelsesindsatser

udføres standardiserede cost-benefit analyser, og indsatser bør kun gennemføres, når gevinsterne er højere end omkostningerne.

Bidragsfordeling bør følge nytteprincippet

I dag beslutter den enkelte kommune, om de berørte ejendommejere skal bidrage til at finansiere kystbeskyttelsesprojekter samt den konkrete bidragsfordeling. Forhandlinger om finansieringen kan risikere at udskyde projekter og forvride beslutningskriterierne, både så flere samfundsøkonomisk ufordelagtige projekter gennemføres og så flere fordelagtige projekter opgives. For at undgå dette anbefales, at bidragsfordelingen følger nytteprincippet proportionalt, så de, som drager nytte af projektet, bidrager i forhold hertil. Det anbefales også, at nytteværdier opgøres og fordeles på en standardiseret måde. Hvis alle projektets gevinster tilfalder ejendommejerne, har disse som udgangspunkt incitament til at støtte projekter med positiv samfundsøkonomi og arbejde mod projekter, hvor gevinster ikke står mål med omkostninger.

Udspil til klimatilpasningsplan

I oktober 2023 kom regeringen med et udspil til første del af en national klimatilpasningsplan. Her lægges blandt andet op til en forlængelse af en pulje på 150 mio. kr., som kommunerne kan søge til gennemførelse af lokale kystbeskyttelsesprojekter. Kystbeskyttelsesprojekter, som beskytter lokale værdier, bør dog som udgangspunkt finansieres af dem, som har gevinst af projektet. I udspillet lægges også op til at forenkle reglerne om bidragsfordelingen. Dette harmonerer som udgangspunkt med formandskabets anbefalinger om at standardisere opgørelsen bag bidragsfordelingen.

KAPITEL III, KØDFORBRUG OG DRIVHUSGASAFGIFTER

Drivhusgasafgift medfører prisstigninger

En afgift på landbrugets drivhusgasudledninger giver incitament til den samfundsøkonomisk billigste klimaomstilling af dansk landbrug, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. En ensartet drivhusgasafgift fører blandt andet til højere priser for de dele af landbruget, der ikke kan omlægges til mindre klimabelastende teknologier. Det er vigtigt, fordi priser, der afspejler produkternes klimabelastning, tilskynder forbrugerne til at mindske efterspørgslen efter klimabelastende produkter. Det medfører en omstilling af landbruget mod en mere klimavenlig produktion.

Kapitlet undersøger forbrugerreaktioner på kødprisstigninger

Kapitlet undersøger empirisk, om og hvordan danske forbrugere reagerer på prisstigninger på kød. Dermed belyses, om en af de centrale mekanismer bag drivhusgasafgiften kan påvises. Analyserne er foretaget ved at følge husstandes fødevarerindkøb i 2021-22, hvor fødevarerpriserne steg uventet og i varierende grad for forskellige kødtyper og

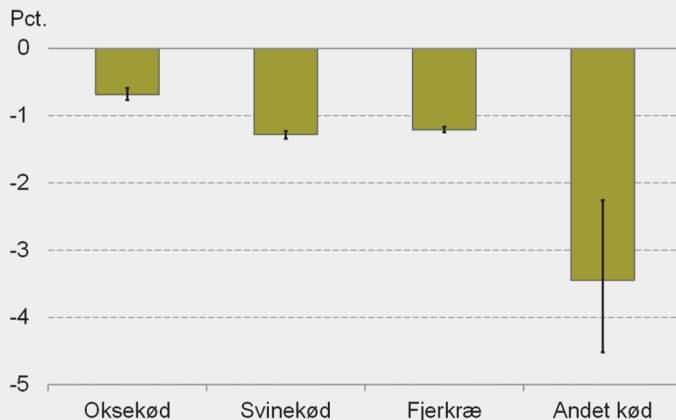
for kød med forskellige oprindelseslande. Derudover var prisstigningerne af en størrelsesorden, som svarer til det, der kan forventes ved indførslen af en ensartet drivhusgasafgift. Kapitlet fastlægger danske forbrugeres efterspørgsel efter forskellige kødtyper og undersøger blandt andet effekterne på efterspørgslen efter udenlandsk kød af prisstigninger på danskproduceret kød.

Mekanisme bag drivhusgasafgift virker

Kapitlets analyser viser, at danske forbrugere reagerer på prisstigninger på fire overordnede kødtyper; oksekød, svinekød, fjerkræ samt andet kød. Når en kødtype stiger i pris, reduceres den købte mængde af denne kødtype, jf. figur C. En af de grundlæggende mekanismer bag en drivhusgasafgift virker dermed, da forbruget falder for de fødevarer, som stiger i pris.

FIGUR C FORBRUGERREAKTIONER

Forbruget af oksekød, svinekød og fjerkræ falder, når den pågældende kødtype stiger i pris.



Anm.: Figuren viser egenpriselasticiteter ved en prisstigning på 1 pct. for oksekød, svinekød, fjerkræ og andet kød samt 95-pct. konfidensintervaller markeret med sort streg.

Kilde: Egne beregninger med data fra GfK Panel Services Denmark.

Begrænset substitution mellem kødtyper

Derudover tyder kapitlets analyser på, at når en kødtype stiger i pris, så stiger forbruget af andre kødtyper kun i begrænset omfang. Det samlede kødforbrug falder således, uanset hvilken kødtype der stiger i pris. Den begrænsede substitution, der finder sted, sker primært til øvrige fødevarer.

Forbrug af udenlandsk kød mere prisfølsomt end dansk kød

Kapitlet bidrager endvidere med ny viden om, hvordan danske forbrugere reagerer på prisstigninger på kød af henholdsvis dansk og udenlandsk oprindelse. Analyserne viser, at forbruget af dansk kød er mindre følsomt over for prisstigninger end forbruget af udenlandsk kød. Dette er i tråd med danske og internationale studier, som tidligere har fundet, at indenlandske forbrugere er mere følsomme over for prisstigninger på importerede produkter sammenlignet med indenlandske produkter.

Kapitlets analyser tyder på begrænset lækage fra dansk til udenlandsk kød på hjemmemarkedet

Når prisen på dansk kød stiger, falder forbruget omtrent tilsvarende, så det beløb, der bruges på indkøb af dansk kød, stort set ikke ændres. Derfor er behovet for substitution mod udenlandsk producerede kødtyper begrænset, hvilket netop er, hvad kapitlets analyser viser. Den begrænsede substitution, der sker, er desuden primært til øvrige fødevarer. Resultaterne i kapitlet tyder dermed på, at de ændringer i danske forbrugeres køb af kød, som en drivhusgasafgift vil føre til, kun giver anledning til begrænset lækage. En drivhusgasafgift på landbruget vil imidlertid medføre prisstigninger på andre varer end kød, blandt andet mejerivarer, og kapitlets analyser udelukker ikke, at danske forbrugeres reaktioner herpå kan føre til betydende lækageeffekter.

Lave omkostninger for danske forbrugere ved prisstigninger på kød

Indførelsen af en drivhusgasafgift vil medføre relative prisstigninger på forskellige kødtyper. Ifølge tidligere beregninger fra De Økonomiske Råds formandskab i *Økonomi og Miljø, 2020* medfører en afgift på omkring 1.200 kr. pr. ton CO₂e prisstigninger på henholdsvis 17 pct. for oksekød, 5 pct. for svinekød og 1 pct. for kyllingekød, jf. afsnit III.5. Beregninger i afsnittet viser, at omkostningerne for de danske forbrugere som følge af sådanne prisstigninger er relativt begrænsede. De udgør omkring 0,5 pct. af husstandenes gennemsnitlige årlige forbrug på fødevarer eller omkring 100 kr. pr. husstand. De danske forbrugeres omkostninger som følge af prisstigningerne på kød er næsten ens på tværs af husstandene i tre bredt afgrænsede indkomstgrupper, som det har været muligt at sammenligne i kapitlets analyser. Dette repræsenterer kun omkostningerne for de danske forbrugere knyttet til forbruget af kød. En drivhusgasafgift vil imidlertid også medføre prisstigninger på en række andre fødevarer, eksempelvis mejeriprodukter. De samlede omkostninger for danske forbrugere som følge af en drivhusgasafgift vil derfor være større.

