

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL I** **AKTUELLE MILJØ- ØKONOMISKE PROBLEM- STILLINGER**

## **KAPITEL I**

### **AKTUELLE MILJØØKONOMISKE PROBLEMSTILLINGER**

I dette kapitel afreporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den miljøøkonomiske politik.

I kapitlet kommenteres der blandt andet på, at mange kommuner har selvstændige klimamål uden at have mulighed for at bruge omkostningseffektive tiltag, såsom en ensartet drivhusgasafgift. Der er derfor en risiko for, at de kommunale mål fordyrer den grønne omstilling.

Med indførelsen af EU's nye klimapolitik, *Fit for 55*, vil de fleste sektorer udledninger af drivhusgasser på sigt være omfattet af kvoteregulering. Det indebærer, at Danmarks muligheder for at føre en selvstændig klimapolitik, der leder til reelle reduktioner, reduceres efter 2030.

Landbruget står for store dele af udledningerne af drivhusgasser og kvælstof i Danmark. Det er derfor centralt at reducere udledningerne fra landbruget. Den samfundsøkonomisk billigste vej til at nå klimamålet er en ensartet drivhusgasafgift på alle udledninger, inklusive landbrugets.

## **AKTUELLE MILJØØKONOMISKE PROBLEMSTILLINGER**

I dette kapitel diskuteres aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger. Afsnit I.1 indeholder formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til aktuel miljøøkonomisk politik. Vurderingerne og anbefalingerne er inddelt i følgende overordnede emner:

- Subnationale klimamål
- Klimatilpasning i kystzonen
- Opfyldelse af klimalovens 2025-mål
- Klimapolitik frem mod 2030
- Udvinning af fossile brændsler i Nordsøen
- Regeringens 2030-plan

Yderligere indhold  
i kapitlet

Afsnit I.2 indeholder en beskrivelse og vurdering af centrale dele af EU's klimaregulering *Fit for 55*. Afslutningsvis diskuteres dansk klimapolitik efter 2030 i lyset af rammerne fra EU. Afsnit I.3 fokuserer på landbrugets udledninger af drivhusgasser og kvælstof. Afsnittet diskuterer tiltag, der kan anvendes til at reducere landbrugets effekt på både klima og vandmiljø.

### **I.1**

## **AKTUEL MILJØØKONOMISK POLITIK**

### **SUBNATIONALE KLIMAMÅL**

Klimaloven sætter  
mål for danske  
drivhusgas-  
udledninger

Den danske klimalov sætter mål for udledninger af drivhusgasser fra Danmark: 70 pct. reduktion i 2030 og klimaneutralitet i 2050. Klimaloven er samtidig den overordnede ramme for styring af den danske klimapolitik, der skal sikre tilstrækkelige nationale reduktioner, så målene opfyldes.

Næsten alle  
kommuner har  
klimamål

Flere kommuner og offentlige institutioner har i tillæg til de nationale mål vedtaget egne klimamål. Eksempelvis har 96 ud af de 98 danske kommuner sat mål for deres drivhusgasudledninger, jf. Ea Energianalyse (2023).

**Kommunernes mål er meget forskellige, ...**

Kommunernes mål er forskellige. Størstedelen har mål om 70 pct. reduktion og er dermed på linje med de nationale mål, men ca. 20 kommuner har reduktionsmål for 2030, som er over 80 pct.

**... hvilket øger omkostningerne ved omstillingen**

Ensartet regulering på tværs af hele landet kan sikre, at udledningerne bliver reduceret, hvor der samfundsøkonomisk er lavest omkostninger. Med forskellige geografiske mål, er der en risiko for, at reduktionerne opnås et sted med højere omkostninger end andre steder. Derfor kan geografiske forskelle i målsætninger øge de samlede omkostninger ved at nå det nationale mål.

**Decentrale aktører har ikke mulighed for omkostningseffektive tiltag**

Dertil kommer, at decentrale aktører typisk ikke har mulighed for at bruge omkostningseffektive tiltag, såsom en drivhusgasafgift, og ofte må benytte et begrænset udvalg af tiltag, f.eks. krav til indkøb eller visse adfærdsregulerende tiltag. Dermed er der en risiko for, at opfyldelsen af de subnationale mål bliver langt fra omkostningseffektiv.

**Reduktion af fartgrænser er et eksempel på et dyrt tiltag**

Reduktion af fartgrænser er et eksempel på tiltag, som øger de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opfylde det nationale klimamål betragteligt. Ifølge Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023a), har det en samfundsøkonomisk omkostning på 11.500 kr. pr. reduceret ton CO<sub>2</sub> at sænke hastigheden fra 130 til 100 km i timen. Dette tiltag er ca. ti gange dyrere end omkostningen, hvis der indføres en ensartet drivhusgasafgift. Hvis der implementeres en ensartet afgift, forventes de dyreste tiltag, der kommer i spil for at nå 2030-målene, at have en samfundsøkonomisk omkostning på ca. 1.100 kr., jf. *Økonomi og Miljø, 2022*.

**Kommuner kan bidrage ved at understøtte national klimapolitik**

Hvis en kommune vil bidrage til at reducere udledninger af drivhusgasser, kan det gøres med tiltag, som er komplementære til den nationale klimapolitik. Eksempelvis ved at sikre effektive godkendelsesprocesser og kommunalplaner med rammer, som understøtter de nationale mål. Det kan f.eks. være i forhold til at godkende udbygning af grøn infrastruktur, herunder landvindmøller, solcelleparker og el-ladestander. Det er imidlertid vigtigt, at kommunen tager højde for de gener, der også kan være ved udbygningen, eksempelvis støj fra vindmøller.

## KLIMATILPASNING I KYSTZONEN

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

**Stormflodsordning  
forvrider  
incitamentet  
til bosætning**

I kapitel II behandles klimatilpasning i kystzonen i forbindelse med oversvømmelse fra stormflod. I kapitlet foretages en vurdering af 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 der gives subsidier til ejendomssejere i risikoområder, som betales af ejendomssejere i områder uden oversvømmelsesrisiko. Dette forvrider incitamentet til hensigtsmæssig lokalisering væk fra områder med høj risiko for oversvømmelse. I de seneste år er der bygget flere bygninger i områder, der i fremtiden vil være i risiko for oversvømmelse, end i områder, der ikke vil. En medvirkende årsag er formentligt, at stormflodsordningen i dag subsidierer lokalisering i områder med høj risiko for fremtidig oversvømmelse.

**Indfør  
risikobaserede  
præmier**

Det vil være en samfundsøkonomisk gevinst, hvis præmierne i stormflodsordningen gøres risikobaserede, så de afspejler skadesrisikoen. Risikobaserede præmier for nybyggeri kan indføres med det samme. Det vil allerede i dag reducere tilskyndelsen til at bygge i områder med høj stormflodsrisiko.

**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. Formandskabet anbefaler, at der nedsættes et ekspertudvalg, der kan udarbejde konkrete forslag til omlægninger og overgangsordninger.

## OPFYLDELSE AF KLIMALOVENS 2025-MÅL

### Nuværende politik opfylder ikke 2025-målet

For at leve op til den danske klimalov, skal de danske udledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025. Ifølge Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023b) vil den nuværende politik betyde, at udledningerne i 2025 er mellem 0,5 og 3,7 mio. ton CO<sub>2</sub>e højere end målet. Det er derfor nødvendigt at gennemføre yderligere reduktionstiltag for at nå målet. Disse tiltag skal implementeres med kort varsel, fordi opgørelsesperioden for målet er årene 2024-26.

### Omkostnings-effektivitet sikres med en ensartet drivhusgasafgift

De samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå en given reduktion af de nationale drivhusgasudledninger minimeres ved at indføre en ensartet afgift på drivhusgasudledninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. Fra 2025 indføres en afgift på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e på udledningerne fra industrien og transporten. Klimalovens 2025-mål opfyldes derfor med færrest samfundsøkonomiske omkostninger ved at indføre en afgift på alle andre nationale drivhusgasudledninger og sikre, at afgiften er tilstrækkeligt høj.

### Brændselsafgift på transporten oplagt til at nå 2025-målet

I transportsektoren er afgiften på drivhusgasudledninger en omlægning af eksisterende energiafgifter til drivhusgasafgifter. Den samlede beskatning af kørsel er således ikke steget, og beskatningen fra transport modsvarer derfor stadig ikke skaderne ved de øvrige gener som kørsel medfører, herunder trængsel, støj, luftforurening og ulykker, jf. *Økonomi og Miljø, 2021*.

### Positivt at regeringen foreslår afgift på diesel

Derfor er det hensigtsmæssigt, at regeringen lægger op til at hæve afgiften på diesel og sænke udligningsafgiften på privat ejerskab af dieselmotorer. Afgiftsforøgelsen på diesel medfører, at afgifterne på dieselmotorer i højere grad afspejler de samlede gener, som kørslen medfører. Forhøjelsen bidrager til at opfylde 2025-målet og mindsker også øvrige gener, som kørslen medfører. De samme argumenter gælder for en forhøjelse af afgiften på benzin. Formandskabet har tidligere anbefalet, at den nuværende beskatning af privatbilisme på sigt omlægges til kørselsafgifter og drivhusgasafgifter på brændstof, samt at registreringsafgiften afskaffes og ejerafgiften sænkes, jf. *Økonomi og Miljø, 2021*.

### Sen regulering øger de samfundsøkonomiske omkostninger

Når der, som det er tilfældet i forhold til 2025-målet, indføres klimaregulering med kort varsel, vil tilpasningsomkostningerne for virksomheder og husholdninger være større, end hvis reguleringen blev indført med et længere varsel. Et længere varsel giver nemlig bedre mulighed for at planlægge og indtænke tilpasninger i ændringer og udskiftninger af anlæg, der alligevel skal foretages. Det kan derfor være billigere i god tid at varsle reguleringer, der er tilpas stramme, for at undgå at

skulle foretage dyre reguleringsstramninger med kort varsel, når det opdages, at et mål vil blive overskredet.

## KLIMAPOLITIK FREM MOD 2030

### Dansk klimapolitik opfylder ikke 2030-mål fra EU

I den danske klimalov fremgår det, at drivhusgasudledningerne fra Danmark skal falde med 70 pct. i 2030, relativt til 1990. Målet dækker alle udledningerne og er ikke fordelt på sektorer. Foruden det danske mål, pålægger EU Danmark at reducere emissionerne fra en specifik gruppe af sektorer, der under et kendes som ikke-kvotesektoren eller byrdefordelingssektoren. Dette uddybes i afsnit I.2. Byrdefordelingssektoren omfatter udledninger fra biler, boliger samt landbrug og andre erhverv, der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. Den nuværende danske klimapolitik fører ikke til opfyldelse af EU-målet for byrdefordelingssektoren i 2030, jf. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023b) og Klimarådet (2023). Derfor skal der implementeres yderligere dansk regulering af byrdefordelingssektoren for at nå EU-målet.

### Ensartet pris på udledninger vil være omkostningseffektiv

Den samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive måde at nå klimalovens 70 pct. mål for alle udledninger er gennem en drivhusgasafgift på alle udledninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. Den billigste måde at sikre, at EU-målet for byrdefordelingssektoren nås, er gennem en ekstra drivhusgasafgift pålagt udledninger fra byrdefordelingssektoren. Der er allerede vedtaget en afgift på udledninger fra virksomheder i kvotesektoren, der forventes at blive 1.125 kroner i 2030 (inklusive kvoteprisen). I byrdefordelingssektoren er der vedtaget en drivhusgasafgift på opvarmning og industri på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, og der er planer om at indføre en afgift på drivhusgasudledninger fra landbruget. Ved at sikre en ensartet afgift for hele byrdefordelingssektoren (inklusive landbruget), der er tilpas høj til, at EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren nås, vil EU's målsætning blive opfyldt på den samfundsøkonomisk billigste måde.

## UDVINDING AF FOSSILE BRÆNDSLER I NORDSØEN

### Nordsøaftalen giver begrænset rum for ny udvinding af olie og gas

Med *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen* blev det besluttet, at staten ikke længere skal lave udbud og invitere til efterforskning efter fossile brændsler. Det er stadig muligt for private aktører at købe retten til at lede efter olie og gas i områder, som er tæt på steder, hvor der allerede udvindes fossile brændsler. Det gøres gennem såkaldte "miniudbud".

Mere rum for udvinding og afgift kan sikre omkostnings-effektivitet

Med denne type af udbud er der ikke sikkert, at staten får den størst mulige værdi ved udvinding af en given mængde fossile brændsler. For at sikre dette, kan staten åbne for udbud men samtidig indføre en afgift på udvindingen. Afgiften vil tilskynde til tidligere afslutning af gamle borerer med lav rentabilitet, og kun gøre det attraktivt at åbne nye borerer med stor rentabilitet. Afgiften kan fastlægges, så den afspejler den politiske betalingsvilje for drivhusgasreduktioner i udlandet.

## REGERINGENS 2030-PLAN

### Grønt råderum

Regeringens 2030-plan viser de overordnede prioriteringer mod 2030

Frem mod 2030 er der et stort råderum, også efter, at der er taget højde for, at det er aftalt at anvende væsentligt større beløb på forsvarret, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. I forbindelse med aftalen om *Etablering af en grøn fond i 2022*, blev det besluttet, at der skulle reserveres midler til et såkaldt grønnt råderum. I regeringens 2030-plan er det prioriteret at øge dette grønne råderum med 4¼ mia. kr. frem mod 2030. Det er dog ikke nærmere specificeret, hvordan midlerne skal anvendes.

Tilskud bør kun gives, hvor det er en samfundsøkonomisk fordel

Når udmøntningen af det grønne råderum kun er omtalt overordnet, er det ikke umiddelbart muligt at vurdere, om de påtænkte initiativer er hensigtsmæssige. Det gælder dog, at ud fra et effektivitetshensyn bør staten kun foretage investeringer eller give støtte til private aktører, hvis det kan sandsynliggøres, at der er markedsfejl, der indebærer, at det samfundsøkonomiske afkast ved en investering overstiger det privatøkonomiske afkast. Endvidere bør de afsatte midler kun anvendes til tilskud, hvis det er den mest effektive måde at imødegå markedsfejlen. En omkostningseffektiv drivhusgasbeskatning vil have som et element, at der skal gives et tilskud for negative udledninger, der svarer til beskatningen af positive udledninger.

### Grøn statsstøtte

Tiltagende international statsstøtte ...

Der har de seneste år været en stigende tendens til, at der gives statsstøtte til de nationale virksomheder, særligt indenfor de grønne brancher. USA øger statsstøtten til virksomheder med *Inflation Reduction Act*, og Kina tilsvarende med *Made in China 2025*. Derfor lægger EU-Kommissionen med *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age* op til at lempe reglerne for, hvornår medlemsstater kan give statsstøtte. Et af målene med EU-Kommissionens forslag er, at medlemslandene skal have mulighed for at give støtte til grønne initiativer på



... bør ikke føre til nye støtteordninger i Danmark

niveau med det, som konkurrenter modtager i andre lande. Regeringens 2030-plan diskuterer i det lys brugen af grøn industripolitik.

Dansk deltagelse i en international konkurrence på statsstøtte må som udgangspunkt forventes at medføre samfundsøkonomiske omkostninger. Det vil som udgangspunkt være en samfundsøkonomisk fordel for Danmark at udnytte gevinsten ved at importere billigere varer fra udlandet, uanset om udlandets omkostningsfordel i en given industri skyldes lavere løn- og energiomkostninger eller statsstøtte. Danske virksomheder kan i stedet eksportere på markeder, hvor udlandet ikke har samme omkostningsfordel. Hvis der gives dansk statsstøtte for at reducere omkostningerne på ét område, skal den finansieres af andre dele af dansk økonomi, hvor omkostningerne øges. Det er derfor forbundet med en samfundsøkonomisk omkostning, hvis der gennemføres nye støtteordninger, som ikke er begrundet i markedsfejl. I tilfælde med markedsfejl kan der være argumenter for statsstøtte, jf. Brander og Spencer (1985). Det afhænger imidlertid af konkrete markedsforhold, og beslutninger om ny statsstøtte vil kræve solid dokumentation for, at støtten medfører en samfundsøkonomisk gevinst.

## I.2

## EU'S KLIMAPLAN FIT FOR 55

Fit for 55 skal sikre, at EU's klimamål indfries

I foråret 2023 er der vedtaget væsentlige opdateringer til den eksisterende klimapolitik i EU samt en række nye og omfattende tiltag. Formålet er at sikre opfyldelse af EU's klimamål, som blev vedtaget i 2021. EU skal være klimaneutral i 2050 og have reduceret udledningerne i 2030 med 55 pct. i forhold til 1990. Derfor kaldes den samlede pakke af regulering Fit for 55.

Afsnittets indhold

Dette afsnit beskriver først centrale dele af de institutionelle rammer, som Fit for 55 sætter for medlemsstaternes udledninger af drivhusgasser. Derefter vurderes de anvendte virkemidler, og der præsenteres ændringsforslag, som kan bidrage til at gøre EU's klimapolitik mere omkostningseffektiv. Afslutningsvis vurderes dansk klimapolitik i lyset af EU's nye klimapolitik.

## EU'S KLIMAPOLITIK: FIT FOR 55

### EU regulerer kvotesystemet og sætter landespecifikke mål

Overordnet kan udledningerne, der reguleres af EU, opdeles i to. De udledninger, der er omfattet af det nuværende kvotesystem (ETS I), er reguleret direkte af EU, hvor de enkelte medlemslande ikke er pålagt specifikke mål. For resten af udledningerne, dvs. byrdefordelingssektoren og LULUCF, er de enkelte lande pålagt reduktionsmål og har ansvaret for at lave regulering, så de pålagte mål opfyldes.

### BYRDEFORDELINGSSEKTOREN OG LULUCF

Byrdefordelingssektoren inkluderer udledninger fra vejtransport, opvarmning af bygninger, småindustri, landbruget, eksklusive jordenes udledninger, og affald, men ikke forbrænding af affald. Sektorerne kaldes samlet for byrdefordelingssektoren, fordi målene varierer på tværs af lande afhængigt af BNP pr. indbygger. Disse sektorer er også hidtil blevet omtalt som *ikke-kvotesektoren*.

LULUCF-sektoren ("Land Use, Land-Use Change and Forestry") inkluderer jordenes udledninger og ændringer i arealanvendelse og skovbrug. Landbruget er en væsentlig kilde til udledninger herfra, da udledningerne fra landbrugets jorde er inkluderet i denne sektor.

### Kvotemængden i eksisterende kvotesystem halveres

Med Fit for 55 er det målet, at udledningerne fra sektorer i kvotesystemet ETS I i 2030, skal reduceres mere og hurtigere end tidligere planlagt. Derfor reducerer EU den mængde af kvoter, der fremover bliver solgt, dobbelt så hurtigt som tidligere annonceret. Den forøgede kvotereduktion er en markant skærpelse, og fører ca. til en halvering af de samlede udledninger fra de sektorer, der er reguleret.

### Udledningsmålet for byrdefordelingssektoren strammes

For hvert medlemsland sætter EU et reduktionsmål for udledningerne fra byrdefordelingssektoren. På tværs af medlemsstaternes byrdefordelingssektorer hæver Fit for 55 ambitionsniveauet fra 30 pct. reduktion i 2030 til 40 pct., relativt til udledningerne i 2005.

### Målet dækker de samlede udledninger fra 2021 til 2030

Målet i byrdefordelingssektoren er et såkaldt drivhusgasbudget, der sætter en begrænsning for de samlede udledninger for perioden 2021-2030. Den tilladte mængde af udledninger bestemmes ud fra en reduktionssti mellem udledningsniveauet i 2021 og målet i 2030. Reduktioner, der laves tidligt, medfører, at udledningerne i 2030 ikke nødvendigvis behøver reduceres så meget. Hvis der ikke er reduktioner tidligt, skal der omvendt reduceres mere sent i perioden for, at det samlede budget ikke overskrides.

### SÅDAN FUNGERER ETS I

Kvotestystemet for udledninger af drivhusgasser, det såkaldte "Emissions Trading System" (ETS I), kræver, at virksomheder indenfor sektorerne elektricitet og varmeproduktion, energiintensiv industri og flytransport i EU, skal indlevere en kvote for hvert udledt ton CO<sub>2</sub>e. Fra 2024-27 indføres maritim transport. Mængden af udledninger fra virksomheder i kvotestystemet styres gennem mængden af kvoter, der sælges på auktion. Den årlige mængde af kvoter, som auktioneres, reduceres gradvist, og med reduktionshastigheden i de nuværende regler bliver den sidste kvote solgt i 2039, herefter kan der kun udledes, hvis der er gemt kvoter.

**Nyt kvotestystem er omkostnings-effektivt, ...**

Med Fit for 55 er det endvidere besluttet at oprette et nyt kvotestystem (ETS II), der dækker udledninger fra byrdefordelingssektoren, eksklusive landbrug og affald. Kvotestystemet er et supplement til ETS I, og giver i princippet en tilsvarende omkostningseffektiv regulering af de omfattede sektorer.

**... men nødvendigt med mere regulering fordi landbruget udelades**

ETS II omfatter ikke landbrug og affald, som står for en væsentlig del af emissionerne i byrdefordelingssektoren. Det betyder formentligt, at byrdefordelingssektorerne skal reguleres med ekstra tiltag i de fleste lande, for at byrdefordelingsmålene nås.

### SÅDAN FUNGERER ETS II

Kvotestystemet for udledninger fra opvarmning af bygninger, vejtransport og småindustri træder i kraft i 2027. Grundlæggende fungerer ETS II ligesom ETS I: Der skal afleveres en kvote for hvert ton udledt CO<sub>2</sub>e, og disse kvoter sælges ved auktioner. Ud fra de gældende regler sælges de sidste kvoter i dette system i 2042.

ETS II har en prisstabilitetsmekanisme, som blandt andet betyder, at hvis kvoteprisen i to måneder er højere end 45 euro, svarende til ca. 335 kr., udløser det et salg af en given mængde ekstra kvoter. Målet med denne mekanisme er, at prisen ikke skal stige for meget eller for voldsomt. Prisen kan dog godt blive højere end 45 euro, da den ekstra mængde kvoter, som sættes til salg, er lille relativt til den samlede mængde af kvoter. Mekanismen bliver da også omtalt som et blødt prisloft. I 2031 bliver det besluttet, om mekanismen skal fortsætte.

**Mål for udledninger fra arealanvendelse og skovbrug**

Frem mod 2025 er EU-målet for den danske LULUCF-sektor, at der ikke må være nettoudledninger, dvs. at udledningerne skal svare til optaget fra planterne på arealet. Fra 2026 til 2030 skal sektoren netto indfange drivhusgasser. Medlemslandenes mål afhænger af tidligere niveauer af optag af drivhusgasser samt muligheden for at optage mere i fremtiden.

**Klimatold på drivhusgasintensive varer produceret udenfor EU**

For at modvirke, at udledningsreduktionerne i EU fører til stigninger i udledninger udenfor EU, indfører EU en såkaldt CO<sub>2</sub>-grænsetilpassningsmekanisme, der fungerer som en form for klimatold. Mekanismen dækker en række varer, såsom jern, cement, og elektricitet, hvor produktionen er særligt klimabelastende, og derfor reguleret af ETS I. Hvis en virksomhed i EU importerer fra et land udenfor EU, medfører grænsehandelsmekanismen, at der skal betales for de udledninger, som er relateret til produktionen af importvarerne. Som udgangspunkt er den pris, der skal betales for udledningerne i udlandet kvoteprisen i ETS I. Der gives imidlertid rabat, hvis der importeres fra lande, hvor drivhusgasudledninger er pålagt en drivhusgasafgift eller reguleret gennem et kvotesystem.

**EU skærper delmål for energieffektivitet og brug af vedvarende energi**

Ud over mål og tiltag rettet direkte mod drivhusgasudledninger, skærper EU målet for energi fra vedvarende kilder. Målet for andelen af vedvarende energi i 2030 opjusteres med 10 pct.point, hvilket udmøntes ved, at hver medlemsstat får et individuelt mål. Derudover strammer EU kravene til medlemsstaternes energiforbrug.

**Fit for 55 er markant strammere end tidligere klimapolitik**

Fit for 55 er en markant stramning af EU's klimapolitik og giver anledning til en stor reduktion i udledningerne af drivhusgasser. Beregninger i Hassler (2023) indikerer, at hvis resten af verdens lande begrænser udledningerne i samme omfang, som EU gør med Fit for 55, vil de akkumulerede drivhusgasudledninger være tæt på en mængde, som kan holde den globale opvarmning under 1,5 grader.

**I 2024 skal EU beslutte vejen mod klimaneutralitet i 2050**

EU's regulering og målsætning ændres løbende. Det overordnede mål efter 2030 er klimaneutralitet i 2050. EU-Kommissionen skal i første halvår af 2024 fremlægge forslag til et delmål for 2040 og et budget for udledninger i perioden 2030-50.

## ANBEFALINGER TIL EU'S KLIMAPOLITIK

**Nyt kvotesystem er et skridt mod ensartet pris på drivhusgasudledninger**

Det er hensigtsmæssigt, at EU bruger omkostningseffektiv regulering, der prissætter drivhusgasudledninger. Med oprettelsen af ETS II og udvidelsen af det eksisterende kvotesystem er størstedelen af drivhusgasudledningerne fra EU omfattet af en form for prisregulering. Når udledningerne er prissat, har den enkelte incitament til at lave de mest omkostningseffektive reduktioner. Det er et markant skridt mod omkostningseffektiv klimapolitik på EU-niveau.

**Supplerende delmål for VE-andel og energiforbrug kan fordyre omstillingen**

Foruden direkte mål om at reducere udledninger af drivhusgasser, sætter EU en række supplerende delmål om energibrug og vedvarende energi. Disse mål har i bedste fald ingen effekt, og i værste fald vil de fordyre den grønne omstilling. Af samme grund kan det fordyre omstillingen, at byrdefordelingsmålet også omfatter de sektorer, der er dækket af ETS II. Den billigste omstilling fås ved en ensartet prissætning af alle udledninger.

**Regeringen peger på omkostnings-effektive ændringer til EU-forhandlinger, ...**

Regeringen peger i *Klimaprogram 2023* på en række prioriteter, den vil arbejde for i drøftelserne af EU's klimapolitik efter 2030. De centrale elementer i regeringens forslag er at samle de to kvotesystemer samt at inkludere negative udledninger i systemet; lave fælles regulering af udledningerne fra landbruget og LULUCF på tværs af EU; udvide grænsehandelsmekanismen til f.eks. landbruget; og modernisere EU's sektorregulering og produktstandarder. Det er prisværdigt, at regeringens prioriteter overordnet set bidrager til en mere omkostningseffektiv regulering fra EU.

**... men regeringen bør arbejde for at VE- og energimål afskaffes**

Herudover bør regeringen, som nævnt ovenfor, også arbejde for at afskaffe de supplerende mål om energieffektivitet og vedvarende energi, samt at byrdefordelingsmålet ikke dækker udledninger omfattet af ETS II. De supplerende mål stiller krav til at lave ændringer, som ikke direkte bidrager til, at udledningerne af drivhusgasser fra EU reduceres. Derfor vil en afskaffelse af disse reducere de samlede omkostninger ved at nå reduktionsmålene.

## DANSK KLIMAPOLITIK EFTER 2030

**Uklart om det er danske eller EU-mål, som begrænser danske udledninger efter 2030, ...**

Regeringen lægger i regeringsgrundlaget op til, at Danmark skal vedtage mere ambitiøse klimamål om klimaneutralitet i 2045 og om negative udledninger i 2050. Disse mål kan ikke direkte sammenlignes med målene i EU's klimapolitik, der dækker de samlede udledninger frem til 2050. Det er således ikke klart, om det bliver EU's eller regeringens mål, der vil være bindende for den danske klimapolitik efter 2030. En klimapolitik, der tilrettelægges efter skiftende målsætninger, som det sker op mod 2030, vil gøre det vanskeligt for virksomheder og husholdninger at planlægge, og politikken vil dermed fordyre omstillingen.

**... det kan undgås ved enten at skærpe eller opgive danske klimamål**

Risikoen for skiftende målsætninger i klimapolitikken efter 2030 kan undgås på to måder: Enten kan de danske klimamål skærpes, så disse bliver klart bindende i hele perioden efter 2030, eller også opgives de selvstændige danske klimamål efter 2030, og klimapolitikken overlades til EU.

**Skærpede mål er dyrere og har mindre reel effekt efter 2030**

En skærpelse af de klimapolitiske målsætninger vil øge omkostningerne ved klimaomstillingen af dansk økonomi, fordi omstillingen skal ske hurtigere. Samtidig peger analyser af EU's nuværende kvotemarked, ETS I, på, at der vil være tæt på 100 pct. lækage ved selvstændige danske klimareduktioner i ETS I efter 2032, jf. boks I.1. Hvis udviklingen i ETS II kvotemarkedet er lignende vil der også være tæt på 100 pct. lækage ved selvstændige danske klimareduktioner indenfor de dækkede sektorer. I givet fald vil der fra begyndelsen af 2030'erne med få undtagelser kun være en reel klimaeffekt ved selvstændige danske klimareduktioner i landbrugssektoren, fordi EU's kvotemarkeder medfører en lækagerate på tæt ved 100 pct. ved indsatser i alle andre dele af økonomien.

## BOKS I.1 MARKEDSSTABILITETSRESERVEN – LÆKAGE I ETS I

I et kvotesystem, hvor den samlede mængde af kvoter er fast, er også den samlede mængde af udledninger givet. Dermed er der som udgangspunkt 100 pct. lækage ved en selvstændig dansk reduktionsindsats: En ekstra reduktion i udledningerne fra et land, eksempelvis Danmark, vil føre til en tilsvarende stigning i udledningerne fra andre EU-lande. Når de danske udledninger reduceres, frigøres kvoter, som ellers var blevet brugt i Danmark. Kvotepriisen vil falde, indtil alle kvoterne er købt af udledere i andre lande, og derfor vil udledningsfaldet i Danmark blive modsvaret af en stigning af samme størrelse i de andre EU-lande.

ETS I har imidlertid en markedsstabilitetsreserve, som gør, at lækagen kan være væsentligt mindre end 100 pct. Mekanismen annullerer kvoter, så længe der er et stort kvoteoverskud på markedet. Reglerne for kvoteannullering betyder, at lækagen ved en selvstændig dansk reduktion er begrænset, så længe der er et stort kvoteoverskud. Det betyder, at nationale tiltag, der påvirker kvoteefterspørgslen, kan have en betydelig effekt på de samlede udledninger, så længe der er et stort kvoteoverskud på markedet, hvilket der er i dag. Imidlertid reduceres kvoteoverskuddet over tid på grund af stabilitetsmekanismens kvoteannullering og udviklingen i øvrigt. En række studier peger på, at overskuddet vil være reduceret så meget, at lækagen bliver tæt på 100 pct. fra begyndelsen af 2030'erne. Hvornår dette sker afhænger af udviklingen i kvotemarkedet og reglerne for systemet, jf. Beck mfl. (2023). Silbye og Sørensen (2023) peger endvidere på, at der med de nuværende regler vil være begrænset lækage indtil 2032, og fuld lækage herefter. Det betyder altså, at tiltag, som reducerer kvoteefterspørgslen før 2032, kan have en effekt på globale udledninger, hvorimod tiltag, som reducerer efterspørgslen efter 2032, har lille eller ingen effekt på de globale udledninger.

## I.3 UDLEDNINGER FRA LANDBRUGET

**Landbruget står for en stor del af de danske udledninger af drivhusgasser og kvælstof**

Landbruget står for godt en tredjedel af de samlede udledninger af drivhusgasser i Danmark. Samtidigt er det danske landbrug den klart største udleder af kvælstof til de danske kystområder, hvor landbruget står for knap 70 pct. af de danske kvælstofudledninger. Det er dermed vanskeligt at nå de nationale målsætninger om reduktioner af udledning af drivhusgasser og kvælstof, uden at landbruget bidrager.

**Tidligere rapporter har analyseret klimapolitikken**

I *Økonomi og Miljø, 2022* har formandskabet analyseret forskellige bud på en klimapolitik, der kan føre til opnåelsen af 2030-målet i klimaloven om en reduktion i udledningen af drivhusgasser på 70 pct. Konklusionen er, at den samfundsøkonomisk billigste regulering, der fører til den

ønskede reduktion i udledningen, er en ensartet afgift på alle udledningerne også landbrugets.

**Drivhusgasafgift i landbruget har positive sideeffekter**

Udledning af drivhusgasser til atmosfæren og kvælstof til havmiljøet skyldes i stor udstrækning de samme forhold. En væsentlig del af de historiske reduktioner i udledning af drivhusgasser skyldes således tiltag, der var indført for at reducere udledning af kvælstof, jf. *Miljø og Økonomi, 2018*. Det betyder samtidig, at de kommende reduktioner af udledning af drivhusgasser kan have en betydelig sidegevinst i form af reduceret udledning af kvælstof. Men hvis denne sidegevinst skal høstes, er det væsentligt, at reguleringen af kvælstofudledningerne er på plads, når der indføres en afgift på udledningerne af drivhusgasser fra landbruget.

**Indhold i afsnittet**

I det følgende diskuteres først virkningerne af at beskatte fødevarerforbruget i stedet for udledningerne fra landbruget, samt hvilken rolle en forbrugsafgift kan have, hvis reguleringen skal være omkostningseffektiv. Derefter diskuteres økonomisk kompensation til landbruget, og hvordan den kan udformes omkostningseffektivt. Herefter peges der på, at det bør prioriteres at udvikle rammerne for det klimaregnskab, der bliver grundlaget for den enkelte bedrifts afgiftsbetaling. Endelig diskuteres den nuværende regulering af landbrugets kvælstofudledninger og behovet for justeringer, så samspillet med den kommende klimaregulering bliver omkostningseffektivt.

### **DRIVHUSGASAFGIFT PÅ UDLEDNINGER ELLER FORBRUGSAFGIFT**

**Drivhusgasafgift tilskynder til både klimavenlig produktion og ændret forbrug**

Hvis de danske drivhusgasudledninger fra landbruget skal reduceres, opnås det samfundsøkonomisk billigst ved en ensartet drivhusgasafgift på alle udledninger. En ensartet afgift på udledninger giver den enkelte producent et incitament til at reducere udledninger, så længe omkostningen ved tiltag er mindre end afgiften. Den enkelte producent får således incitament til at reducere udledningen af drivhusgasser fra produktionen gennem såvel teknisk omstilling som ændret sammensætning af inputs. Endelig vil afgiften betyde, at priserne stiger på de landbrugsprodukter, hvis produktion stadig medfører udledning af drivhusgasser. Derved gives der også en tilskyndelse til, at forbrugerne om lægger deres forbrug i retning af produkter, der giver lavere udledning af drivhusgasser.



**Forbrugsafgift giver ikke tilskyndelse til ændret produktion ...**

**... og pålægges ikke eksporten**

En forbrugsafgift vil blive lagt på de enkelte landbrugsprodukter i forhold til deres gennemsnitlige drivhusgasudledning. Det giver danske forbrugere incitament til at omlægge forbruget, men producenterne har ikke incitament til at omlægge produktionen af de enkelte varer mod en mindre klimaudledende produktionsform. Endvidere vil en afgift kun blive pålagt forbrug i Danmark og ikke de ca. to tredjedele af dansk landbrugsproduktion, der eksporteres. Dermed vil en forbrugsafgift kun give incitament til en mindre del af de reduktionsmuligheder i landbruget, som en drivhusgasafgift giver incitament til. Derfor er forbrugsafgiften langt fra omkostningseffektiv, og det er usikkert, om reduktionsmålene overhovedet kan nås, selv hvis afgiften bliver sat meget højt.

**Forbrugsafgifter kan reducere Danmarks klimaaftryk i udlandet**

En forbrugsafgift vil dog medføre et lavere forbrug af drivhusgasintensive fødevarer i Danmark, hvilket vil reducere det danske klimaaftryk i udlandet. Hvis det, ud over de danske udledningsreduktioner, er et politisk mål at reducere det danske klimaaftryk i udlandet, kan en dansk forbrugsafgift bidrage hertil som et supplement til en afgift på udledning af drivhusgasser fra landbruget.

## KOMPENSATION FOR ØGEDE AFGIFTER

**En drivhusgasafgift vil belaste landbruget ...**

En drivhusgasafgift på landbrugets udledninger af drivhusgasser vil i sagens natur indebære en økonomisk belastning for sektoren under et, og der kan være nogle producenter af eksempelvis mælk eller oksekød, der har særligt store afgiftsbetalinger.

**... og føre til lavere ejendomspriser**

Det må forventes, at en drivhusgasafgift i nogen grad vil blive kapitaliseret i ejendomspriserne, hvilket vil medføre et kapitaltab for de nuværende ejere. Et stort fald i ejendomspriserne kan potentielt have konsekvenser for soliditeten hos nogle kreditinstitutter i Danmark. Fremtidige landmænd vil omvendt få gavn af de lavere ejendomspriser, når de køber en bedrift. Fremtidige landmænd får således ikke et betydeligt tab som følge af indførelsen af drivhusgasafgifter i landbruget.

**Erstatning bør ikke påvirke incitament til reduktion af udledningerne**

Der kan være et politisk ønske om, at de enkelte landmænd skal have kompensation for, at der indføres en drivhusgasafgift. Størrelsen af en eventuel kompensation er en politisk afvejning. For den samfundsøkonomiske effektivitet er det afgørende, at kompensationen ikke forvrider incitamenterne til at foretage udledningsreduktioner, som en drivhusgasafgift giver de enkelte landmænd. Kompensationen er ikke forvridende, hvis den f.eks. gøres afhængig af historiske udledninger og andre forhold, som landmanden ikke kan påvirke gennem tilrettelæggelsen af sin produktion. Hvis kompensationen omvendt gøres betinget af forhold, som den enkelte landmand kan påvirke, f.eks. betinget på brug

af bestemte miljøvenlige teknologier, vil dette øge tilskyndelsen til anvendelse af disse teknologier fremfor andre potentielt billigere måder at reducere udledningerne. Dette vil forvride afgiftens incitamenter og gøre den grønne omstilling dyrere.

**Engangs-kompensation er en mulighed**

En engangskompensation, der gives afhængigt af det kapitaltab, den enkelte landmand påføres ved indførelsen af en afgift, er ikke forvridende, hvis størrelsen afhænger af forhold, der er lagt fast inden afgiftens indførelse. Kompensationen kan endvidere udbetales over en årrække, hvis det foretrækkes frem for en enkeltstående udbetaling. Hvis der vælges en løbende kompensation, er det igen vigtigt, at størrelsen af den årlige udbetaling ikke afhænger af produktion eller andre forhold, som landmanden kan påvirke, for ikke at forvride afgiftens incitamenter. Samtidigt bør der være en slutdato for, hvornår udbetalingen af kompensationen ophører. Et eksempel på, hvordan løbende kompensationen, der ikke forvrider afgiftens incitamenter kan gennemføres, er præsenteret i Jacobsen og Hassler (2023).

**Produktionsafhængig kompensation kan modvirke fald i produktion, men fordyrer omstillingen**

Gøres kompensationen afhængig af forhold, den enkelte landmand kan påvirke, forvrides incitamenterne, og det gør omstillingen dyrere. I *Økonomi og Miljø, 2020* er der foretaget beregninger, hvor kompensationen er afhængig af virksomhedernes produktion, hvilket fordobler de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå 2030-reduktionsmålet.

## **DRIVHUSGASAFGIFT OG KLIMAREGNSKABER I LANDBRUGET**

**Bedriftsregnskab skal danne grundlag for afgiftsbetaling**

En forudsætning for, at en afgift på landbrugets drivhusgasudledninger giver omkostningseffektive incitamenter er, at den baseres på et retvisende klimaregnskab, der tager hensyn til de reduktionstiltag, landmanden har gennemført på bedriften. På den baggrund har formandskabet anbefalet en række principper for, hvordan et sådan regnskab kan udformes og opdateres, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*.

**Hovedparten af udledningerne bør indgå i et detaljeret regnskab**

Målet er, at størstedelen af landbrugets udledninger på sigt dækkes af et såkaldt *detaljeret klimaregnskab*. Udledningerne skal her opgøres med retvisende metoder, og effekten af gennemførte reduktionstiltag skal indgå i regnskabet med deres dokumenterede virkning. Det detaljerede regnskab sikrer dermed, at den enkelte landmand har incitament til at foretage omkostningseffektive reduktioner.

**Metoderne i klimaregnskabet bør løbende opdateres på transparent vis**

Der kommer løbende nye reduktionstiltag, ligesom opgørelserne af eksisterende reduktionstiltags effekter forfines. Derfor er det nødvendigt, at der sker løbende opdatering af regnskabet. Kun hvis regnskabet bygger på den nyeste viden, sikres landbruget de rigtige incitamenter til at reducere deres udledninger. Derfor er det vigtigt, at der etableres en transparent og forudsigelig procedure for dokumentation af nye tiltags effekter, og for hvordan landmanden skal dokumentere deres anvendelse på sin bedrift.

**Rammerne for et detaljeret klimaregnskab bør fastlægges hurtigt**

Rammerne for at dokumentere og godkende nye reduktionstiltag til det detaljerede regnskab bør udmeldes hurtigt, og samtidig med, at der skabes sikkerhed for, at der indføres en passende høj drivhusgasafgift i 2030. Det vil gøre det muligt for landbrugets aktører at indmelde nye reduktionstiltag frem mod 2030 og samtidig give dem et tydeligt incitament hertil. Begge dele er afgørende, da meget af den nødvendige viden om reduktionsmulighederne i landbruget findes hos landbrugets aktører. Derfor har formandskabet anbefalet, at der snarest indføres en lav drivhusgasafgift i landbruget baseret på et *simpelt* klimaregnskab og en stigningstakt for afgiften frem til 2030, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Det simple klimaregnskab er let at opstille og kontrollere, men giver ikke fradrag for reduktionstiltag. Landmænd kan vælge i stedet at aflægge et mere detaljeret regnskab, som op mod 2030 giver mulighed for flere og flere reduktionstiltag efterhånden som de indmeldes og godkendes. Det er mere besværligt, men giver afgiftsfradrag for dokumenterede reduktionstiltag, og vil derfor være en fordel for klimaeffektive landbrug.

**Vigtigt med grundigt forarbejde**

Opstilling af rammerne for et detaljeret klimaregnskab, herunder godkendelsesprocedurerne kræver et grundigt forarbejde, som derfor bør igangsættes så hurtigt som muligt. Et vigtigt fokus for dette forarbejde er, at der sikres de rette incitamenter til løbende at udvikle og dokumentere reduktionstiltag, samt hvordan de kan anvendes på den enkelte bedrift, uden at det pålægger landmænd eller myndigheder for store administrative byrder i forbindelse med dokumentationen og kontrol.

**Der kan allerede i dag opstilles bedriftsregnskab for store dele af udledninger**

Formandskabet vurderer, at der allerede i dag er grundlag for at udarbejde et detaljeret klimaregnskab for den enkelte bedrift, som giver en middelret opgørelse af metanudledningen fra kvæg, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Udledningen af metan udgør 85 pct. af udledningerne af drivhusgasser fra danske kvægbedrifter og to tredjedele af udledningerne fra alle danske landbrug. Usikkerheden ved beregningen af danske kvægbedrifters udledning er større end usikkerheden ved beregning af industriens drivhusgasudledning. Imidlertid må det forventes, at usikkerheden i beregningen kan reduceres, ligesom andelen af udledninger dækket af et detaljeret klimaregnskab kan øges frem mod

2030, hvis der forskes i forbedrede målemetoder, og landbrugets aktører får incitament til at indmelde og dokumentere reduktionstiltag.

## KVÆLSTOFUDLEDNING

**Samme tiltag kan påvirke både udledning af drivhusgasser og kvælstof**

Udledning af drivhusgasser og kvælstof fra landbruget sker i høj grad via de samme processer, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*. Indførelsen af en drivhusgasafgift i landbruget kan derfor have betydelige positive sidegevinster i form af reduceret kvælstofudvaskning. Disse sidegevinster er en væsentlig årsag til, at drivhusgasreduktioner i landbruget er billigere for samfundsøkonomien end drivhusgasreduktioner i andre dele af økonomien, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. En forudsætning for, at disse sidegevinster høstes omkostningseffektivt ved indførelsen af en drivhusgasafgift i landbruget er imidlertid, at regulering af kvælstofudledningerne fra landbruget er på plads, når drivhusgasreguleringen begynder at virke. Uden en sådan kvælstofregulering er risikoen, at landbruget ikke vil prioritere klimatiltag, der også reducerer kvælstofudledningen, når der gives tilskyndelse til at reducere deres drivhusgasudledninger.

**Danmark opfylder ikke kravene i vandrammedirektivet**

Danmark har ifølge vandrammedirektivet en forpligtigelse til at sikre, at den økologiske tilstand i Danmarks kystfarvande forbedres. Det er ikke tilfældet i dag, og de planlagte reduktioner i udledningerne af kvælstof til havmiljøet er ikke tilstrækkelige til at sikre den ønskede økologiske tilstand i de danske kystfarvande, jf. boks I.2. Det er således vigtigt, at landbruget gives incitament til at prioritere sidegevinster i form af reduceret kvælstofudledning i forbindelse med en kommende drivhusgasafgift.

**Afgifter på drivhusgasser og kvælstof kan spille sammen omkostningseffektivt**

Beregninger i *Økonomi og Miljø, 2017* viste, at reduktionerne i kvælstofudledningerne kunne opnås omkostningseffektivt gennem målrettede kvælstofafgifter pålagt antal dyr og dyrkede arealer på den enkelte bedrift. Afgifterne varierer fra vandopland til vandopland i forhold til kvælstofreduktionsmål i hvert opland. I *Økonomi og Miljø, 2018* blev der opstillet rammerne for en drivhusgasafgift på landbruget baseret på et simpelt klimaregnskab. Endvidere blev det vist, hvordan denne afgift kunne kobles med den foreslåede differentierede kvælstofafgift til at give omkostningseffektive incitament til at udnytte sidegevinsterne ved tiltag, der reducerer begge udledninger.

**Den foreslåede indsats er ikke omkostningseffektiv**

I *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* er der ikke indført en målrettet afgift på kvælstofudledning, men der anvendes i stedet målrettet regulering baseret på efterafgrøder og andre tiltag. Den valgte regulering vurderes at være mindre omkostningseffektiv end den foreslåede differentierede kvælstofafgift. Den aftalte målrettede regulering

af landbrugets udledninger vurderes dog at være væsentligt billigere end den hidtidige ikke målrettede regulering, jf. *Økonomi og Miljø, 2017*.

**Ved genbesøget kan målrettede afgifter overvejes**

I forbindelse med, at *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* skal genbesøges i 2024, kan det overvejes, om kvælstofreguleringen skal omlægges til en differentieret kvælstofafgift. Det vil øge omkostnings-effektiviteten af kvælstofreguleringen og sikre det samspil med den kommende drivhusgasafgift, der giver incitament til at kvælstofsidgevinsterne ved klimaindsatsen høstes. Hvis ikke kvælstofreguleringen omlægges i forbindelse med genbesøget, er det vigtigt at sikre, at der er det nødvendige samspil med drivhusgasafgiften, så der tages passende hensyn til sidegevinster.

**BOKS 1.2 ILTSVIND OG KVÆLSTOFUDLEDNING**

Iltsvindet i de indre danske farvande nåede i løbet af september 2023 op på den største udbredelse, der har været i mere end 20 år, jf. Hansen og Rytter (2023a). Det udbredte iltsvind skyldes en kombination af udledning af kvælstof og uheldige vejrforhold. Vejret i september var ekstraordinært varmt, hvilket medførte en usædvanlig høj vandtemperatur for årstiden, der var fordelagtig for opblomstring af alger. Samtidigt var september forholdsvis vindstille, så der var en beskeden omrøring i vandet, hvorfor der ikke blev tilført så meget ilt til den nedre del af havet som normalt, jf. Hansen og Rytter (2023a). Efter stormfloden i oktober har der været så meget omrøring i vandet, at der kun er begrænset iltsvind aktuelt, jf. Hansen og Rytter (2023b).

Omfanget af iltsvind svinger en del fra år til år, der har dog været en stigende tendens i iltsvindets udbredelse over tid, jf. Hansen og Rytter (2023a). Vejr- og klimaforhold kan have været med til at øge udbredelsen af iltsvind, da højere havtemperaturer indebærer, at der bliver bedre forhold for algeopblomstring.

De algeopblomstringer, der fører til iltsvind, skyldes for stor tilførsel af kvælstof til havmiljøet. Udledninger fra det danske landområde til havmiljøet stammer hovedsageligt fra landbruget, der står for 69 pct. af udledningerne. Af de resterende udledninger skyldes 22 pct. naturlige forhold, mens blot 9 pct. stammer fra industri, bebyggelse og dambrug mv., jf. Miljøministeriet (2023).

I Vandområdeplanerne 2021-2027 vurderes det, at udledningen af kvælstof til havmiljøet uden yderligere tiltag vil være 51.300 ton i 2027, hvor der kun er plads til en udledning på 38.300 ton, for at opnå målet om god økologiske tilstand. jf. Miljøministeriet (2023). Der er således behov for en reduktion i udledningen af kvælstof på 13.000 ton. I *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* fra 4. oktober 2021 er det aftalt, hvordan der skal opnås reduktioner i udledninger af kvælstof på 10.800 ton. Der mangler således at blive anvist reduktioner på 2.200 ton. Det er i aftalen fastsat, at den skal genbesøges i 2023/24.

## LITTERATUR

Beck, U.R., P.K. Kruse-Andersen og L.B. Stewart (2023): Carbon leakage in a small open economy: The importance of international climate policies. *Energy Economics*, 117.

Brander, J.A. og B.J. Spencer (1985): Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, s. 83-100.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): *Økonomi og Miljø, 2017*.

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

De Økonomiske Råds formandskab (2020): *Økonomi og Miljø, 2020*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Økonomi og Miljø, 2021*.

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

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

Ea Energianalyse (2023): Analyse af kommunernes CO<sub>2</sub>-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030.

Hansen, J.W. og D. Rytter (2023a): Iltsvind I danske farvande 24. august – 21. september 2023. Rådgivningsnotat nr. 2023|44. Aarhus Universitet, DEC – Nationalt Center for Miljø og Energi.

Hansen, J.W. og D. Rytter (2023b): Iltsvind I danske farvande 22. september – 26. oktober 2023. Rådgivningsnotat nr. 2023|52. Aarhus Universitet, DEC – Nationalt Center for Miljø og Energi.

Hasler, B. og J.B. Jacobsen (2023): Afgifter til landbruget bør deles i to. *Jyllands-Posten* 24. maj 2023.

Hassler, J. (2023): Sveriges klimastrategi – 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit-For-55.

Klimarådet (2023): *Klimarådets statusrapport (2023)*.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023a): Klima-, Energi- og Forsyningsudvalgt spørgsmål nr. 77 (Alm.del) af 6. juni 2023.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023b): *Klimaprogram 2023*.

Miljøministeriet (2023): *Vandområdeplanerne 2021-2027, juni 2023*.

Regeringen (2023): *DK2030 Danmark rustet til fremtiden*.

Silbye, F. og P.B. Sørensen (2023): National Climate Policies and the European Emissions Trading System. I Flam, H. og J. Hassler (red.): *Nordic Economic Policy Review 2023: EU versus National Climate Policies in the Nordics*. Nordic Council of Ministers.

