

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

**SKRIFTLIGE
INDLÆG FRA
DET MILJØ-
ØKONOMISKE
RÅDS MEDLEMMER**

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET MILJØØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Miljøøkonomiske Råd.

Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Finansministeriet

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Miljøministeriet

Landbrug og Fødevarer

Dansk Affaldsforening, Dansk Fjernvarme og

Dansk Vand- og Spildevandsforening

FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation/CO-Industri og

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

3F – Fagligt Fælles Forbund

Dansk Erhverv

DI – Dansk Industri

Forbrugerrådet Tænk

Dansk Energi

Særligt sagkyndig Jette Bredahl Jakobsen

Særligt sagkyndig Mogens Fosgerau

FINANSMINISTERIET

Kapitel I. Dansk klimapolitik frem mod 2030

Finansministeriet vil gerne indledningsvis kvittere for, at Det Miljøøkonomisk Råd belyser, hvordan Danmark omkostningseffektivt kan opnå 70 pct.-målsætningen, og at konsekvenserne ved at tage en række hensyn også belyses. Analysen leverer et væsentligt fagligt input til drøftelser af effekterne af en ensartet CO₂e-afgift, herunder konsekvenserne for forskellige sektorer. Finansministeriet vil inddrage analysearbejdet i sekretariatsbetjeningen af Ekspertgruppen for Grøn Skattereform.

Finansministeriet er enige i, at den omkostningseffektive vej til at nå 70 pct.-målet er med en ensartet CO₂e-afgift. Finansministeriet deler også formandskabets vurdering af, at det isoleret set vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger, hvis der afviges fra den ensartede CO₂e-afgift, fx ved helt at friholde landbruget eller forfølge en ren tilskudsstrategi. Rapporten viser også, at en ensartet CO₂e-afgift vil have store konsekvenser for erhvervsstrukturen.

Finansministeriet finder det desuden relevant, at CCS (carbon capture and storage) er indarbejdet i modellen og noterer sig, at Det Miljøøkonomisk Råd finder, at potentialet for CCS i stor grad har betydning for afgiftsniveauet og de samfundsøkonomiske omkostninger.

Finansministeriet bemærker, at Det Miljøøkonomiske Råd primært undersøger yderscenerierne, når det kommer til modelvarianterne i rapporten. I den forbindelse mener Finansministeriet, at det vil være relevant også at undersøge kombinationsmodeller i formandskabets videre arbejde. Herunder vil det være relevant at belyse en situation, hvor en ensartet CO₂e-afgift kombineres med tilskud med henblik på at understøtte udvikling og skalering af teknologier samt for at mindske lækagen ved CO₂e-afgiften.

Det fremgår af rapporten, at det umiddelbart vil være muligt at implementere en ensartet CO₂e-afgift. Finansministeriet bemærker dog, at det særligt for landbruget skal afdækkes, hvad der skal til for at indføre en ensartet CO₂e-beskatning, som vil medføre et virksomt incitament til at reducere CO₂e-udledningen for det enkelte landbrug.

Arbejdet med at fastlægge lækagerater for Danmark er meget interessant, og her bidrager rapporten med værdifuld viden på området. Bl.a. fordi lækageproblematikken er væsentlig, når det handler om Danmarks rolle som et foregangsland i klimaindsatsen. Finansministeriet noterer sig, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med opgørelse af lækageraterne, og at der er stor forskel på lækageraten på kort og lang sigt. Det er derfor et område, som bør belyses yderligere. I den forbindelse vil det være relevant både at undersøge de konkrete lækagerater nærmere, men ligeledes vil det være væsentligt, at virkemidlerne, som kan modvirke lækage, udbores.

Det står helt klart, at vi med klimaloven ser ind i væsentlige omstillingsomkostninger. Rapporten antyder, at den samlede beskæftigelse ikke påvirkes nævneværdigt, men der sker et skifte i erhvervsstrukturen, hvor beskæftigelsen øges i serviceerhvervene og de mindre drivhusgasintensive dele af industrien. I den forbindelse finder Finansministeriet, at det vil være relevant at

øge fokus på transitionsomkostningerne på vej mod 2030, herunder hvordan de kan mindskes. Det vil bidrage til at udvide det beslutningsgrundlag, som der politisk skal tages stilling til i den kommende tid.

Endvidere bemærker Finansministeriet, at det er væsentligt at afdække yderligere i hvilket omfang virksomhederne forventes at omstille sig og investere i nye teknologier versus reducere produktion i Danmark ved stigende CO₂e-afgifter.

KLIMA-, ENERGI- OG FORSYNINGSMINISTERIET

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet kvitterer for formandskabet for Det Økonomiske Råds diskussionsoplæg om Dansk klimapolitik frem mod 2030. Det fremgår af oplægget, at opfyldelse af 70 pct. målet opnås omkostningseffektivt ved en ensartet beskatning af udledninger af alle drivhusgasser.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er enige i de teoretiske betragtninger om en omkostningseffektiv opfyldelse af 70 pct.-målsætningen gennem en ensartet drivhusgasbeskatning, men gør samtidig opmærksom på, at en sådan samfundsøkonomisk teoretisk optimal udformet afgift har en række fordelingsmæssige konsekvenser. Det bemærkes, at der kan være betydelige omstillingsomkostninger på vejen mod denne langsigtede samfundsøkonomiske optimale omstilling. Ekspertgruppen for Grøn skattereform skal komme med anbefalinger til en konkret implementering.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker desuden, at Rådet i analysen gør opmærksom på, at det er forbundet med væsentlig usikkerhed at fastsætte et niveau for CO₂e-afgiften. Ud over de usikkerhedselementer, som Rådet påpeger i analysen, bemærker Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, at en (ideel) drivhusgasafgift for landbruget forudsætter, at der udvikles mere retvisende bedriftsregnskaber. En helt optimal generel drivhusgasafgift beror således også på, at det vil lykkes.

Foregangsland og klimalovens principper

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er enig i Rådets betragtninger vedrørende lækage og er opmærksom på de danske klimamåls konsekvenser for udlandet, når Danmark sammensætter sin klimapolitik med fokus på at agere foregangsland. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er enige i, at omkostningseffektivitet er et grundlæggende krav for foregangslandsargumentet. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker dog, at der i klimaloven er nævnt en række andre principper ud over omkostningseffektivitet, som fx social balance og beskæftigelse, der også angiver vigtige politiske rettesnore for hvordan klimaindsatsen skal tilrettelægges for, at Danmark er et foregangsland.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker, at vismændene grundet tidspunktet ikke medregner reduktioner fra politiske aftaler om grøn omstilling af vejtransporten fra 4. december 2020, finansloven for 2021 fra 6. december 2020 og grøn skattereform fra 8. december 2020. Det betyder, at der lægges en højere manko til grund for modelberegningerne.

CCS og samspil med CO₂e-afgift

Udnyttelse af CCS-potentialet er en væsentlig forudsætning for oplæggets niveau for CO₂e-afgift. Vismændenes grundscenarie opererer med et omkostningsniveau for CCS på 800-1.000 kr. pr. reduceret ton CO₂ baseret på konkrete scenarier for fangsttransport og lagring under antagelse af, at lagring sker i norske lagre. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker, at omkostningsniveauet, der ligger til grund for CCS-puljen på 16 mia. kr. aftalt i forbindelse med klimaaftalen for Industri og Energi, er lidt højere, end oplæggets beregninger af CCS omkostningsniveauet. Det skyldes, at de økonomiske vismænd vurderer fangstomkostninger lavere og med en faldende profil frem mod 2030, hvilket bekræftes af nyere studier efter 2020. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker endvidere, at oplægget understreger vigtigheden af at udnytte CCS-potentialet og forventer at kunne præsentere en CCS-strategi inden sommerferien.

Danmarks opfyldelse af EU-forpligtelser på klima- og energiområdet

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærker, at Rådets vurdering af Danmarks opfyldelse af de nuværende EU-forpligtelser ikke inkluderer effekterne af en række, nylige nationale aftaler på klima- og energiområdet, herunder tiltag i forhold til energieffektivitet. Det bemærkes, at det vurderes sandsynligt, at Danmark vil nå sin eksisterende reduktionsforpligtelse i de ikke-kvotebelagte sektorer, hvis 70 pct.-målsætningen realiseres. Endvidere fremhæver Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, at det er forbundet med stor usikkerhed, om en evt. opjusteret reduktionsforpligtelse i de ikke-kvotebelagte sektorer vil forudsætte en indsats ud over det, der er nødvendigt for at nå 70 pct.-målsætningen. Dette vil bl.a. afhænge af, hvordan Europa-Kommissionen foreslår at udmønte EU's skærpede klimamål for 2030 og indfrielsen af 70 pct.-målsætningen.

MINISTERIET FOR FØDEVARER, LANDBRUG OG FISKERI

Fødevarerministeriet har med interesse læst vismandsrapporten Økonomi og Miljø 2020. Ministeriet ser rapporten som et relevant bidrag til klimadebatten, da den angiver, at 70 pct.-målet kan nås omkostningseffektivt ved at indføre en ensartet CO₂e-afgift på alle udledninger, mens rapportens resultater samtidig fremhæver, at en ensartet drivhusgasbeskatning vil medføre væsentlige konsekvenser f.eks. for erhvervsstrukturen i Danmark. Disse konsekvenser bør der tages højde for i udformningen af klimapolitikken i Danmark.

På landbrugsområdet er der et omfattende vidensbehov knyttet til etablering af ny regulering. Det udgør en betydelig udfordring for en fremtidig, direkte regulering af landbrugets drivhusgasudledninger, at der kun er sparsom viden om udledninger og virkemidler både generelt og særligt på bedriftsniveau.

Opgørelse af udledninger på bedriftsniveau

Formandskabet angiver, at en omkostningseffektiv drivhusgasafgift skal pålægges så stor en andel af udledningerne som muligt. Specifikt for udledningen af metan og lattergas i landbruget gælder, at udledningerne ikke kan måles direkte, men det angives, at det er muligt at opgøre

de beregnede udledninger på basis af den enkelte bedrifts aktiviteter opgjort i et bedriftsregnskab. Samtidig bemærkes i rapporten, at der vil være administrative omkostninger, blandt andet til kontrol, men at de nødvendige oplysninger i stor udstrækning allerede indsamles i dag, eller relativt nemt kan indsamles.

Fødevarerministeriet bemærker, at et bedriftsregnskab som grundlag for en afgift skal indeholde bedriftsspecifikke sikre data og opgørelser af dels udledning af metan og lattergas fra husdyrproduktionen, gødningshåndtering og gødskning på markerne, dels opgørelse af nettoudledningen fra arealanvendelsen. Der udestår et stort udviklingsarbejde og markante investeringer i it og forskning vedr. bedriftsspecifikke udledninger og differentierede emissionsfaktorer, før der er udviklet et tilstrækkeligt robust og implementerbart bedriftsregnskab, som vil kunne benyttes i reguleringsøjemed. Det er afgørende, at afgiftsgrundlaget afspejler de faktiske forhold i tilstrækkeligt grad til, at landbrugerne gives kvantificerbare handlemuligheder for at kunne tilpasse bedriften i lyset af en afgift.

Et bedriftsregnskab vil, når det er udviklet, ideelt set kunne give et samlet overblik over bedriftens klima- og miljøpåvirkning, dvs. opgøre udledninger over alle væsentlige tabsposter (metan/lattergas, nitrat/fosfor, ammoniak mv.).

Sammenhæng mellem klima og miljø

Fødevarerministeriet finder det positivt, at formandskabets analyse inkluderer eksterne effekter som f.eks. værdien af mindsket kvælstofudvaskning.

På landbrugsområdet skal der foruden reduktion af drivhusgasser leveres på direktivmæssige forpligtelser og målsætninger i forhold til udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet, særligt kvælstof. Som det også pointeres i rapporten, er det i et stort omfang de samme aktiviteter i landbruget, som er årsag til landbrugets påvirkning af vandmiljøet og udledning af drivhusgasser. Fødevarerministeriet bemærker, at en fremtidig klimaregulering på landbrugsområdet derfor ses i sammenhæng med reguleringen af næringsstoffer og Danmarks internationale forpligtelser i forhold til vandmiljøindsatsen. Det vil bidrage til, at reguleringen samlet set er mest omkostningseffektiv på tværs af landbrugets udledninger.

Skov og arealanvendelse

Fødevarerministeriet har noteret sig, at formandskabets analyse ikke inkluderer udledninger fra skov og arealanvendelse (LULUCF), hvor der kan være væsentlige klimagevinster at hente. Dels gennem den velkendte reduktion af CO₂-udslippet ved at tage kulstofrige jorder ud af drift, men også gennem øget kulstoflagring på dyrkningsfladen. Som formandskabet selv konkluderer, ville analysens resultater se anderledes ud, hvis en CO₂e-afgift også kunne pålægges udledninger fra skov og arealanvendelse. Det kunne være interessant at udvide formandskabets analyse, når der foreligger en tilstrækkelig beskrivelse af LULUCF-udledninger til, at disse udledninger kan indgå i analysens modelberegninger.

Fødevarerministeriet bemærker, at det i den sammenhæng også kunne være interessant at inkludere skov og arealanvendelse samme vilkår som bio-energy with carbon capture and

storage (BECCS). Det vil sige, at der f.eks. kunne gives tilskud til negative udledninger af drivhusgasser ved skovrejsning.

Konsekvenser ved en ensartet CO₂e-afgift og klimalovens principper

Rapportens resultater viser, at en ensartet drivhusgasbeskatning vil have væsentlige konsekvenser for særligt landbruget og fødevarerindustrien, hvor beskæftigelsen i formandskabets grundscenarie samlet set forventes at falde med hhv. 25 og 9 pct.

Fødevarerministeriet er enig med formandskabet i, at omkostningseffektivitet er et vigtigt mål i dansk klimapolitik. Samtidig skal der dog tages hensyn til en række andre principper, som også indgår i klimaloven, herunder en bærdygtig erhvervsudvikling og beskæftigelse, samt at danske klimatiltag ikke blot flytter hele drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser.

Formandsskabet har i de nye modelberegninger beregnet en lækagerate for landbruget på 25-45 pct. Selvom denne lækagerate er lavere end i Økonomi og Miljø 2019, betyder det, at danske tiltag for at reducere udledningen af drivhusgasser fra Danmark fører til øget udledning af drivhusgasser i andre lande. Fødevarerministeriet er enig i formandskabets vurdering om, at dette er et vigtigt opmærksomhedspunkt, især med henblik på Danmarks foregangslandsambition. Fødevarerministeriet noterer, at lækageraten er behæftet med betydelig usikkerhed. Det ville derfor have været interessant at inkludere flere følsomhedsanalyser i rapporten, f.eks. i forhold til klimapolitik i lande uden for EU og den relative drivhusgasintensitet.

Den fremtidige udformning af klimapolitikken i Danmark skal finde en hensigtsmæssig balance mellem alle klimalovens principper i opfyldelsen af Danmarks klimamål for 2030. Det er en udfordring, som også ekspertgruppen for en Grøn Skattereform forventes at adressere i deres arbejde.

MILJØMINISTERIET

Miljøministeriet har med stor interesse læst De Økonomiske Råds diskussions oplæg *Økonomi og miljø 2020*, og takker for det interessante input til debatten om dansk klimapolitik. Ministeriet er særligt glade for at se rapportens fokus på synergierne mellem drivhusgasudledninger og udledningen af øvrige næringsstoffer. Miljøministeriet vil ligeledes takke for diskussionsoplæggets refleksioner om konsekvenserne for erhvervsstrukturen, det er et rigtigt vigtigt bidrag til overvejelserne om konsekvenserne af en generel CO₂-afgift.

Synergier og vandmiljøet

Der henvises i diskussionsoplægget til væsentlige synergier mellem 70 pct.-målsætningen og Vandrammedirektivet. I det omfang en CO₂-afgift reducerer påvirkningen af vandmiljøet, vil den kunne bidrage til at nå Vandrammedirektivets målsætninger. Om det samlet set er den mest omkostningseffektive måde at regulere i forhold til 70 pct.-målsætningen og Vandrammedirektivet, er dog et svært spørgsmål at svare på.

En CO₂-afgift kommer ikke til at løse problemerne i forhold til udledninger af næringsstoffer til vandmiljøet. Det er heller ikke formålet med en afgift målrettet drivhusgasser, men man er nødt til at tænke kulstof- og kvælstofkredsløbet sammen, så incitamentet til at optimere på alle parametre sikres, og derved understøtte den samlet mest omkostningseffektive regulering af alle udledningerne. Miljøministeriet vurderer, at det ville have været interessant, hvis *Økonomi og miljø 2020* var gået længere ned ad dette spor.

Arealanvendelse

Miljøministeriet har noteret sig, at drivhusgasudledning fra skov og jorde (LULUCF) ikke inddrages i modellens afgiftssystem. I diskussionsoplægget konkluderes det, at analysens resultater ville være anderledes, såfremt man inddrog LULUCF og arealanvendelsen i en generel CO₂-afgift. Det er ærgerligt at LULUCF og arealanvendelse ikke inddrages, da der er væsentlige gevinster at hente ved tiltag på dette område, både i forhold til CO₂e, kvælstof og natur. Miljøministeriet opfordrer på den baggrund til, at det fremadrettet inkluderes i formandsskabets analyser.

Lækage

Det er en spændende analyse, herunder refleksionerne over hvordan vi kan reducere lækagen af den danske klimapolitik. Miljøministeriet har noteret sig, at litteraturen herunder *Økonomi og miljø 2020* i høj grad baserer sig på økonomiske modeller. Det kunne være spændende fremadrettet at se på, om det samme billede tegner sig, hvis man dykker længere ned i empirien.

LANDBRUG OG FØDEVARER

Landbrug & Fødevarer (L&F) fremsender hermed kommentarer til diskussionsoplægget fra formandskabet for De Økonomiske Råd (DØR), der omhandler en vurdering af de mest omkostningseffektive tiltag i klimaindsatsen mod 2030 og deres påvirkning af dansk økonomi.

Klimaomstilling kræver udvikling

L&F mener, at den danske klimaindsats og grønne omstilling skal være en attraktiv model til inspiration for andre lande. Dette forudsætter en klimapolitik, der udvikler og ikke afvikler fødevarereklyngen.

Fødevarerhvervet arbejder på at sikre en omkostningseffektiv grøn omstilling ved, at fødevarerhvervet forbliver en grøn vækstmotor, der leverer de mest klimavenlige produkter, teknologier og knowhow til Danmark og resten af verden.

Det er fødevarereklyngens ønske at bidrage konstruktivt til målsætningen om en 70 pct. reduktion af Danmarks samlede klimagasudledninger i 2030. Klimapartnerskabet for Fødevarer- og Landbrugssektoren har udarbejdet et idékatalog bestående af en række udviklingstiltag, som vurderes at være de mest hensigtsmæssige til at reducere klimagasudledningerne frem mod 2030.

Tiltagene forventes at kunne reducere klimagasudledningerne fra sektorerne i partnerskabet med 62 pct. i 2030, når man sammenligner med 1990. Det svarer til en reduktion på hele 12,6 mio. ton CO₂ i 2030 (i forhold til 1990).

Afgifter er ødelæggende for den grønne omstilling i fødevareerhvervet

En fuldt indfaset CO₂e afgift på 1.000-1.200 kr. pr. ton CO₂-ækvivalent vil få ødelæggende konsekvenser for landmændene. Der vil være tale om en afvikling fra den ene til den anden dag af landmændenes og deres familiers eksistensgrundlag. For hovedparten er der tale om livsværk, der er opbygget over flere generationer.

Ifølge L&F vil en afvikling af store dele af den danske fødevaresektor få meget alvorlige effekter for beskæftigelsen og udviklingen i landdistrikterne. L&F er derfor dybt uforstående over for DØRs beregninger og konklusioner om, at der vil være et begrænset fald i væksten og et fald i beskæftigelsen på knap 20.000 fra fødevareklyngen ved en ensartet CO₂e afgift. Hertil kommer, at omkostningerne for samfundet og ansatte i fødevareklyngen forbundet med at omstille sig til anden beskæftigelse ikke er belyst.

En afgiftssats i niveauet 1.000-1.200 kr. uden fradrag vil ifølge L&F medføre en afgiftsbetaling for hele den danske landbrugsproduktion (landbrug + LULUCF) på ca. 16. mia. kr. I perioden 2015-2019 har driftsresultatet i landbrugserhvervet været på ca. 5,4 mia. kr.

Primærproduktionen er en forudsætning for, at der er fødevarevirksomheder, følgeindustrier mv. i landdistrikterne, og en afvikling af primærproduktionen vil få alvorlige konsekvenser for hele værdikæden. En afgift i niveauet 1.000-1.200 kr. pr. ton CO₂-ækvivalent vil ikke kunne betales – særligt i primærerhvervet – hvorfor det ikke bare vil lukke arbejdspladser, men også forringe det resterende fødevareerhvervs muligheder for vækst og produktion.

Konsekvensen vil ifølge L&F være en afvikling af en stor del af beskæftigelsen i landbruget, fødevarevirksomhederne, alle følgeindustrier mv. med alvorlige konsekvenser for udviklingen i landdistrikterne, hvor disse arbejdspladser oftest ligger. Den danske landbrugsproduktion og de tæt knyttede forarbejdningssektorer står samlet for 125.000 arbejdspladser i Danmark, som sikrer en stor eksport til hele verden og stor værdi til Danmark. 76.000 arbejdspladser er direkte og indirekte sikret af den animalske produktion.

Selvom der er en klyngebetragtning med i rapporten, så tages der ikke højde for den fulde sammenhæng af arbejdspladserne i fødevareklyngen. Hvis man mister råvaregrundlaget grundet en høj CO₂e-afgift, vil det få konsekvenser for fødevareindustrien og følgeindustrier. Ligesom den store udvikling af agroteknologi- og innovationsvirksomheder i erhvervet afhænger af et stort fødevareerhverv. Hvis primærproduktionen reduceres markant, vil det få store følger-virkninger langt ud over den klassiske landbrugsproduktion.

L&F er i den sammenhæng meget uforstående over for, at DØR ikke har lavet regionale konsekvensberegninger eller vurderet de samfundsøkonomiske konsekvenser for de finansielle institutioner med udlån til fødevareerhvervet. Erhvervet og en række andre aktører har tidligere bedt om regionale konsekvensberegninger.

Det er i øvrigt en alvorlig svaghed i diskussionsoplægget, at DØR ikke har analyseret, hvad andre lande specifikt gør i forhold til at afgiftsbelægge landbruget. Der vil være ifølge L&F være tale om dansk enegang, hvis vi indfører en CO₂e-afgift på landbrugets klimagasser. Der findes ifølge vores oplysninger ikke noget andet land, som i dag afgiftsbelægger udledninger af metan og lattergas.

Den danske klimaomstilling umuliggøres uden LULUCF-tiltag

L&F mener, at det er yderst problematisk og en stor svaghed i DØRs rapport, at der ikke regnes med klimatiltag og økonomiske skyggepriser under LULUCF i vurdering af klimaindsatsen frem mod 2030. Bortset fra den klimaeffekt, der kommer som følge af udviklingen i basisscenariet, ses der grundlæggende bort fra LULUCF.

Konsekvensen er ifølge L&F, at DØR ser bort fra klimaeffekten ved samfundsøkonomiske billige og effektive klimatiltag som eks. udtagning af lavbundsjord, som der er stor politisk opbakning til, og som man allerede er i færd med at implementere. Jf. Klimarådet vil udtagning af lavbundsjord potentielt kunne reducere de danske drivhusgasudledninger med op mod 4,1 mio. ton CO₂e.

Udeladelsen af klimainitiativer i LULUCF betyder, at en afgift bliver uforholdsmæssig høj.

Lækageeffekten er undervurderet og metoden fejlagtig

Det er bredt anerkendt, at landbruget er et lækageudsat erhverv. Det vækker stor bekymring, at DØR både undervurderer, hvor stor og usikker lækageeffekten er, samt anvender en yderst problematisk metode til at vurdere lækageeffekten.

Det er helt utilstedeligt, at DØR anvender drivhusgasintensiteten, målt som drivhusgasudledninger pr. bruttoværditilvækst, som et mål for lækage. Bruttoværditilvækst siger intet om klimaeffektivitet pr. produceret enhed. En lavere bruttoværditilvækst relativt til andre lande skyldes givetvis, at dansk landbrug formentlig har de højeste omkostninger i EU pga. lønniveau, miljøregulering, investering i teknologi mv. I øvrigt er der en ikke underbygget forudsætning om, at efterspørgslen falder globalt, hvis den danske produktion skæres ned, samt en usikker forudsætning om at lækageraten i sidste ende afhænger af andre landes klimapolitik.

Det eneste relevante parameter, når vi ser på klimaeffektivitet, er, hvem der kan frembringe sine produkter mest klimaeffektivt målt i CO₂-ækvivalenter. DMØR kom selv frem til, at dansk animalsk produktion var 50 pct. mere klimaeffektiv end animalsk produktion uden for EU i sin rapport fra 2019. Senest har World Resources Institute i en rapport netop bekræftet, at dansk landbrug er blandt de bedste til at producere klimaeffektivt.

Lækageeffekten ved at reducere eller lukke dansk landbrug – samt de negative konsekvenser for det globale klima – vil derfor være betydeligt større end vurderet af DØR. I rapporten savner L&F i øvrigt en vurdering af de direkte lækageeffekter ved at lukke et dansk landbrug. DØR har tidligere vurderet, at hvis dansk landbrug udflyttes til udlandet, vil det globale landbrugs klimaftryk stige med 12 pct.

Der er betydelige vanskeligheder ved at afgiftsbelægge biologiske processer

Fødevarerhvervet står med nogle helt særlige udfordringer med biologiske processer og naturgivne forhold, der vanskeligt kan opgøres, så de kan anvendes som afgiftsgrundlag, eller omstilles, da vi ikke kender alternativerne endnu. Man kan omstille en række industriprodukter fra fossil til el, men man kan ikke elektrificere en ko eller en gris.

Det er en grundforudsætning for indførelsen af en CO₂e-afgift, at der findes tilgængelig teknologi og klimatiltag i landbruget, der – som led i en positiv businesscase – kan investeres i for at sikre omstilling. En CO₂-afgift skal sikre omstilling og udvikling, ikke afvikling. Og i øjeblikket har vi ikke tiltrækkelig med anerkendte klimatiltag, som vi kan investere i. Dertil kommer en stor usikkerhed ift. målingen af biologiske processer fra mark til stald.

Kvælstof

Af rapporten fremgår det, at CO₂e-afgiften vil medføre, at kvælstofudvaskningen mindskes, således at omkostningerne ved at leve op til Danmarks forpligtelser i EU's vandrammedirektiv reduceres med i alt ca. 1 mia. kr.

Der savnes en nærmere redegørelse for denne beregning, herunder hvor mange tons kvælstofudledningen vil blive reduceret med i de målsatte vandområder.

Det bemærkes i den forbindelse, at DØR tilsyneladende forveksler kvælstofudvaskningen fra arealerne med kvælstofudledningen til vandområderne, idet der fx på side 29-30 skrives, at "kvælstofudvaskning fra landbruget sættes til 50.604 ton N i 2030". Det antages, at DØR mener kvælstofudledningen.¹

DANSK AFFALDSFORENING, DANSK FJERNVARME OG DANSK VAND- OG SPILDEVANDSFORENING

Kommentarer fra Dansk Affaldsforening (DAF):

- DAF noterer sig, at DØR vurderer, at en ensartet CO₂-afgift på al CO₂-udledning er billigste måde for at nå målopfyldelsen. Der peges på samfundsøkonomiske omkostninger på ca. 4 mia. kr. i 2030. Det virker overkommeligt.
- Noterer at DØR siger, at fremdriften og hastigheden i implementering af klima-reduktions-tiltag skal øges markant.
- Vi er i tvivl om, hvorvidt afgifter alene vil give tilstrækkelig incitament til at gennemføre CO₂-fangst på affaldsenergianlæg. Afgifter er efter sektorens erfaringer et meget volatilt, politisk styret reguleringsværktøj, der giver øget usikkerhed for store og langsigtede anlægsinvesteringer, såsom CO₂-fangst. DAF vil derfor anbefale, at staten også giver tilstrækkelige økonomiske incitamenter til større, langsigtede anlægsinvestering via direkte anlægs- og driftstilskud.

1) Redaktionel note: I diskussionsoplægget blev der fejlagtigt anvendt betegnelsen kvælstofudvaskning, hvor der rettelig burde have stået kvælstofudledning. Referencen til side 29-30 er i øvrigt til den foreløbige udgave af baggrundsnotatet (hvor terminologien også var forkert).

- Administrativ er anlægstilskudsordninger ikke samlet så økonomisk tunge som løbende afgiftsadministration.
- DAF noterer sig, at DØR har en interessant diskussion om globale CO₂-reduktion versus nationale CO₂-reduktionseffekter. DAF er enig i, at hvis Danmark vil være foregangsland, vil Danmark ikke snævert kunne nøjes med at indregne de nationale CO₂-reduktionseffekter.
- Det betyder også, at regeringen i forhold til affaldssektoren – herunder affaldsenergianlæg – bør have en fokus på de handels- og brændselsprislækager, der kan opstå, når affald flyttes på tværs af EU-landene, og således at der ikke sker øget globale CO₂ af de enkelte og nye nationale affaldsordninger. Det bør også tænkes ind i forhold til overvejelser om eventuel importafgift og eksportsubsidier.
- DAF noterer, at DØR har iagttagelser om, at biomasse ikke nødvendigvis er fuldt bæredygtigt. Vi mener dog, at DØR i højere grad bør skelne mellem de typer og ophav af biomasse, som energiudnyttes. Energiudnyttelse af dansk restaffald med stort indhold af biogene fraktioner bør klart have højere forrang end andet jomfrueligt og ofte importeret biomasse. Derfor bør DØR sondre mellem tilskyndelser til at udsortere restaffald med fossil oprindelse, men fortsat give incitamenter til at nyttiggøre restaffald af biogen oprindelse til energiformål.

Kommentarer fra Dansk Fjernvarme (DFJ)

Dansk Fjernvarme er enig i hovedpointerne i oplægget om, at opfyldelse af klimamål kan opnås mest omkostningseffektivt ved en ensartet CO₂-beskatning

DFJ har desuden følgende konkrete kommentarer til oplægget:

- Pointerne om biomasse kan overvejes bredt ud til mere generelt at omfatte alle former for klimaneutrale brændsler, der indebærer udledning af klimagasser.
- Som supplement til argumenterne ift. problemstillinger om tilskudsmodeller kan tilføjes følgende, som pt. opleves ift. anvendelsen af tilskudspuljer til udskiftning af olie- og gasfyr:
 - Der er her valgt en meget dyr løsning med tilskud ift. at lade udviklingen drive af stadig stigende CO₂-afgifter (hvis alle 500.000 boliger med olie/gasfyr skal have tilskud på ca. 20.000, koster det 10 mia. kr.)
 - Virkningerne af tilskudspuljer er blevet et stop and go marked, hvor der kun sker udskiftninger, når der er tilgængelige puljemidler, og hvor den grønne omstilling stopper hver gang de årlige puljemidler er brugt op.

Kommentarer fra DANVA

Diskussionsoplægget fra Det Økonomiske Råd har fokus på klimalovens mål om at reducere de danske udledninger med 70 pct. i 2030, og hvordan de kan opnås omkostningseffektivt igennem en ensartet beskatning af udledninger af alle drivhusgasser.

I den forbindelse ønsker DANVA at gøre opmærksom på den danske vandsektors ønske om at bidrage til at nå de nationale mål gennem sikring af en energi- og klimaneutral vandsektor, og de udfordringer, som bør håndteres for at kunne nå målene.

Sektorens udledninger

Som det blandt andet fremgår af den politiske aftale om en Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fra juni 2020, vil affaldssektoren (herunder vand og spildevand) uden nye initiativer stå for en udledning på ca. 2,4 mio. tons CO₂e i 2030, hvilket vil være 5,7 pct. af de nationale CO₂-udledninger. Udledningerne vil komme fra forbrænding af affald, deponering af affald, biologisk behandling af affald og spildevandsbehandling.

For vand- og spildevandssektoren stammer over halvdelen af udledningerne fra lattergas og metan fra septiktanke, biogasproduktion og renseprocesser. Lattergas dannes ved biologiske processer under rensningen af spildevandet og har ifølge nye udregninger en drivhusgaseffekt, der er 298 gange kraftigere end CO₂. Lattergas er den største kilde til vandsektorens udledning af drivhusgasser og bidrager både til global opvarmning og til nedbrydning af ozon i stratosfæren. Spildevandssektorens direkte udledning af drivhusgasser (herunder lattergas og metan) bidrager i dag til klimaregnskabet med cirka 0,4 procent af Danmarks klimabelastning. Heraf står lattergas for to tredjedele.

Klimarådet anbefalede ligeledes i februar 2021, at regeringen får indført en generel drivhusgasafgift som et middel til at understøtte en omkostningseffektiv opfyldelse af Danmarks klimamål, og fremhævede i den forbindelse at: "Når alle udledninger pålægges samme afgift, vil det give tilskyndelse til, at alle reduktionstiltag, der er billigere end afgiften, realiseres på markedsvilkår, mens dyrere tiltag ikke gennemføres. Derved bidrager den ensartede afgift til, at omstillingen sker så billigt som muligt".

Oplægget fra Det Økonomiske Råd er i overensstemmelse med anbefalingen fra Klimarådet og fremhæver, at: "Opfyldelse af klimalovens mål om at reducere udledningerne med 70 pct. i 2030 opnås omkostningseffektivt ved en ensartet beskatning af udledninger af alle drivhusgasser"

Vand- og spildevandsselskaberne ønsker at leve op til de politiske mål, der bliver sat, således også til at nå de globale klimamål. Økonomiske incitament, herunder afgifter, vil her som på andre områder bidrage positivt til at nå målene, navnlig under forudsætning af, at afgifterne er stabile og langsigtede.

En klima- og energineutral vandsektor

Den nævnte Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi foreslår, at der indføres grænseværdier for renseanlæggenes lattergasemissioner for renseanlæg, der renser spildevand svarende til 30.000 personers udledning (PE).

I den sammenhæng ønsker DANVA at fremhæve, at hvis en afgift på CO₂ skal omfatte de primære udledninger fra spildevandssektoren, bør lattergas og metan medregnes med de gældende CO₂-faktorer. Det vil medvirke til at reducere udledninger fra sektoren i sammenhæng med grænseværdier for lattergas.

Udover at reducere egne udledninger kan vandsektoren bidrage til at nedbringe nationale udledninger yderligere ved en række tiltag, der samlet har til formål at indfri sektorens ambition om at blive klima- og energineutral allerede i 2030. Disse tiltag er:

- Plantning af træer for at beskytte grundvand
- Installation af varmepumper i spildevand. Tallene for potentialet er behæftet med en vis usikkerhed, men ligger mellem 100.000 og 300.000 husstande, som kan forsynes med fjernvarme baseret på varmepumper i spildevand. Det har national betydning, da det kan erstatte biomasse og er en brændselsfri varmekilde, som vil få endnu større betydning, når energien til at drive varmepumper i stigende grad bliver CO₂-fri.
- Produktion af biogas, som har potentiale til at blive opgraderet kan erstatte naturgas og brændstof til transport, og kan hermed erstatte fossile brændstoffer.

Nuværende effektiviseringskrav til sektoren bremser tiltag til at reducere udledninger

Uanset om målsætningen skal nås gennem grænseværdier eller afgifter, så er det en barriere for vandsektorens intention om at nedbringe udledninger fra sektoren og blive klima- og energineutral, at de nuværende effektiviseringskrav ikke giver omkostningsdækning for vandselskabernes investeringer. Det er aftalt i forligskredsen bag Vandsektorloven, at man ser nærmere på denne udfordring. DANVA ser frem til en løsning på dette problem.

Barrierer for opsætning af varmepumper i spildevand bør også adresseres, så denne brændselsfri kilde til opvarmning kan udnyttes optimalt.

FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION/CO-INDUSTRI OG ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) takker for Det Miljøøkonomiske Råds (DMØRs) rapport og muligheden for at kommentere. Rapporten er nyttig, især analyserne af hvilke konsekvenser forskellige former for klimaafgifter kan få for beskæftigelse og husholdninger. De bidrager med ny viden, der er relevant for udviklingen af dansk klimapolitik, herunder arbejdet med en grøn skattereform i regi af den ekspertgruppe, som FH følger.

FH bakker fuldt op om 2030-målet og fremlagde selv i 2020 en helhedsplan for en retfærdig grøn omstilling.² I planen foreslås klimatiltag, der tilsammen opfylder 2030-målet, herunder sektorspecifikke klimaafgifter under hensyn til konkurrenceevne og ulighed. For FH er det vigtigt, at Danmark er et foregangsland, at den grønne omstilling skaber flere gode job, at løsninger afspejler kollektive beslutninger og internationalt forpligtende samarbejde, og at klimakrisen og den grønne omstilling ikke øger uligheden i Danmark.

FH har på den baggrund nedenstående bemærkninger til 1) grøn skattereform/klimaafgifter, 2) beskæftigelse og 3) fordelingspolitik og provenu.

2) <https://fho.dk/wp-content/uploads/2020/06/fh-sammen-skaber-vi-grn-omstilling.pdf>

1. Grøn skattereform / klimaafgifter

FH finder rapportens anskueliggørelse af forskellige modellers konsekvenser for drivhusgasreduktioner, omkostninger, beskæftigelse og husholdninger nyttig. FH finder det også nyttigt, at rapporten sætter fokus på betydningen af EU-niveauet og samtænkning med fx luftforurening og trafiktrængsel. Disse aspekter taler for en helhedsbaseret tilgang og understreger nødvendigheden af den nedsatte ekspertgruppe.

FH noterer sig, at en generel afgift i teorien kunne sikre den mest omkostningseffektive omstilling. I praksis har flere sektorer dog udfordringer, bl.a. med manglende løsninger, konkurrence eller vanskeligheder ved at opgøre udledninger. Netop dette behandles da også i rapporten, som analyserer forskellige modeller.

FH noterer sig, at 'lempelser i landbruget' og en 'optimal tilskudsstrategi' – ifølge modellen – vil medføre større globale reduktioner, men samtidig kan have de største velfærds- og beskæftigelsesmæssige omkostninger, og at et 'generelt fradrag' eller 'lækagekorrektion' repræsenterer relativt balancerede løsninger, der tilgodeser velfærd og beskæftigelse (bl.a. tabel I.11, tabel I.15).

- For så vidt angår landbruget står det dog klart, at både lækagerater og reduktionsmuligheder er behæftet med store usikkerheder. FH finder det bemærkelsesværdigt, at DMØR siden 2019 har nedjusteret lækageraten fra op til 75 % til 25 %. Det står ikke klart for FH, hvorvidt den nye vurdering, der synes baseret på et begrænset antal studier og usikre antagelser, er robust, eller igen kunne ændre sig (s. 49, 74f). FH bemærker også, at undtagelsen af LULUCF fra beregningerne (s. 55) formodentligt skævvrider resultaterne. Endelig kunne det belyses nærmere, om en mangel på reduktionsmuligheder kunne føre til lukninger, fald i jordpriser og påvirke den finansielle stabilitet. Samlet vurderer FH, at rapporten giver et interessant indtryk af, hvilke konsekvenser (et fravær af) tiltag i landbruget kan have, men der fortsat mangler mere viden og analyser for at sikre tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.
- For så vidt angår tilskud, savnes en nærmere diskussion af fordele ved brug af tilskud til at adressere fordelingseffekter, jf. nedenfor, eller (videre)udvikle klimaløsninger som fx CO₂-fangst og lagring (CCS). Dette gælder især i lyset af den store betydning, som CCS ifølge rapporten får for samfundsøkonomien, og behovet for yderligere reduktionsmuligheder i landbruget, jf. ovenfor. At tilskud kan bidrage til denne udvikling nævnes s. 26, men kun kort. Det bemærkes i øvrigt, at FH selv har opfordret til udvikling af CCS, klimaløsninger i landbruget og andre tiltag med tilskud som ét af flere instrumenter.

FH bemærker desuden, at der kan være større administrative udfordringer med klimaafgifter, end rapporten påpeger. Rapporten synes at foregribe udviklingen af bedriftsregnskaber og 'et system' til udledninger og optag i skov og arealanvendelse (s. 40). Dertil kommer, at skatteområdet allerede er ramt af administrative udfordringer. Sådanne problemstillinger må der tages højde for i den praktiske virkelighed.

Ovenstående, samt hensynet til konkurrenceevne, beskæftigelse og lighed, indebærer efter FH's vurdering, at en sektor-for-sektor tilgang, der ikke udelukker en senere harmonisering i retning mod en generel afgift, kan være fordelagtig i praksis. Det bør undgås, at man i bestræbelserne på at indføre den perfekte teoretiske løsning (en generel klimaafgift) blokerer for tidligere handling i nogle sektorer.

FH noterer sig i øvrigt Rådets anbefaling om at annoncere et niveau for drivhusgasbeskatningen frem mod 2030 med henblik på at mindske usikkerheden og fremme tidligere investeringer, der kan minimere omkostningerne. FH har selv foreslået, at der ved udgangen af 2022 skal foreligge en plan for klimaafgifter.

Om end rapporten giver et nyttigt bidrag til arbejdet med en grøn skattereform og klimaafgifter, er der fortsat et stort vidensbehov. Relevante spørgsmål omfatter: 1) Hvilke administrative muligheder og begrænsninger indebærer klimaafgifter i praksis? 2) Hvilke annonceringer eller elementer i en plan kan bidrage til, at virksomheder og forbrugere tidligere kan foretage de rette investeringer? Dertil kommer de vigtige spørgsmål vedrørende beskæftigelse, fordelingspolitik og provenu, der rejses nedenfor.

2. Beskæftigelse

FH finder det særdeles nyttigt, at modelrammen anskueliggør nogle af de forskydninger i erhvervsstrukturer og beskæftigelse, som omstillingen kan medføre. Det giver rapporten stor merværdi ift. øvrige rapporter.

Rapporten viser tydeligt, at konkurrenceudsatte virksomheder kan blive tvunget til at mindske produktion eller lukke, og at det vil have omkostninger for medarbejdere, der risikerer at blive arbejdsløse. Der er brug for at adressere dette politisk, jf. nedenfor.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd for FH og COWI for Dansk Energi har i 2020 beregnet, at omstillingen medfører et behov for arbejdskraft svarende til 200.000 – 290.000 årsværk frem mod 2030. Hertil kommer evt. årsværk som følge af eksport, nylig beslutning om energigø og afledte effekter. Om end analyserne fra FH og Dansk Energi ikke omfatter de negative beskæftigelsesmæssige konsekvenser af evt. skatter og afgifter, er det således FH's indtryk, at den grønne omstilling frem til 2030 vil skabe flere job, end den koster. Det ville have været nyttigt, hvis DMØR i rapporten havde forholdt sig til disse eksisterende studier.

FH bemærker, at selve de økonomiske modeller, som den DMØR anvender, undervurderer udfordringer med overgange og tilpasninger. Af en tabel som I.6 kan det således fremstå som om, arbejdstagere uden videre kan skifte fra et job til det næste. Jobskifte kræver imidlertid et match af kompetencer, oplæring og, i nogle tilfælde, ny bopæl. Dette påpeges da også i rapporten (s. 53), hvilket FH gerne vil kvittere for. Det bliver en helt central politisk opgave i de kommende år at sikre, at arbejdstagere effektivt og gnidningsfrit kan udfylde de nye job, der opstår. Det vil både minimere flaskehalse, der risikerer at forsinke og fordyre omstillingen, og hjælpe den enkelte lønmodtager til gavn for velfærden. En afgørende del af løsningen vil være investeringer i uddannelse, opkvalificering og efter- og videreuddannelse. En anden del af løsningen kan, som påpeget af DMØR, være gradvise indfasninger.

Relevante spørgsmål at analysere i kommende analyser, evt. i andre regi end DMØR, vil være:

- 1) Hvilke job kunne forventes at blive hhv. tabt og skabt som led i den grønne omstilling, herunder også som følge af eksport og større infrastrukturprojekter som fx en energiø?
- 2) Hvilke kompetencer kræver de nye job, og hvilke tiltag kræves for at sikre, at forskydningen sker effektivt og gnidningsfrit, så man minimerer omkostninger på både samfundsniveau og individniveau?

3. Fordelingspolitik og provenu

FH finder det særdeles nyttigt, at modelrammen anskueliggør konsekvenser for husholdninger. Det giver rapporten stor merværdi ift. øvrige rapporter. Det er dog beklageligt, at rapporten ikke beregner fordelings effekter, fx ved at analysere konsekvenser på tværs af indkomstdeciler og tilpasningsomkostninger. FH noterer sig, at DMØR selv bemærker, at fordelingsvirkninger er "relevante".

FH har tidligere påpeget, at fordelings effekterne bl.a. afhænger af forbrugselasticiteter, som varierer på tværs af sektorer/goder, og er anderledes på kort sigt end på lang sigt. Fx kan lavindkomstgrupper have svært ved at tilpasse sig nye afgifter, fordi de ikke kan finansiere et køb af varmepumpe, elbil eller en energirenovering.³ FH mener ikke, der er tilstrækkelig dokumentation for rapportens udsagn, om at det 'ikke er oplagt', at indførelsen af en ensartet drivhusgasafgift kombineret med en kraftig reduktion eller afskaffelse af energiafgifterne vil påvirke fordelingen signifikant.

FH savner en nærmere diskussion af den langsigtede finansieringsudfordring som klimaafgifter kan medføre, efterhånden som de (helt som tilsigtet) reducerer drivhusgasudledningerne. Et faldende provenu indebærer en risiko for besparelser på fx velfærdsydelser, som kan have negative fordelingsmæssige konsekvenser, hvilket også indikeres af DMØR (s. 107f).

Relevante spørgsmål at analysere nærmere omfatter således: 1) Hvad er de fordelingsmæssige konsekvenser ved forskellige modeller for klimaafgifter, fordelt på indkomstdeciler, på hhv. kort og lang sigt? 2) Hvordan kan fordelings effekter adresseres vha. provenuet fra klimaafgifter, justeringer af øvrige afgifter mm., både på kort sigt og på lang sigt, hvor provenuet fra klimaafgifter antageligt mindskes?

3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND

3F har med stor spænding set frem til Det Miljø Økonomiske Råd præsenterer af deres årlige diskussionsoplæg som i år har titlen "Dansk Klimapolitik frem mod 2030".

Oplægget indeholder særligt en vurdering af de mest omkostningseffektive tiltag og påvirkningen af dansk økonomi ved at indfri målsætningen om en 70 % reduktion af udledningen i 2030 ift. 1990. Desværre betyder det, at der vil være et stort tab af arbejdspladser særligt i landbruget og fødevarerindustrien.

3) <https://fho.dk/blog/2020/10/11/det-kraever-analyse-at-sikre-social-balance-i-klimaafgifter/>

For knap 2 uger siden, kom Klimarådet med deres statusrapport. Begge rapporter viser med al tydelighed at Danmark er nødsaget til at indføre en eller anden form for generel CO₂ afgifter. Men desværre må vi i 3F konstatere, at den foreslåede model som DMØR præsenterer, vil betyde udflytning af landbrug og fødevarerproduktionen fra Danmark til andre lande. Og dette vil med stor sandsynlighed medføre en højere udledning af CO₂ på verdensplan, idet dansk landbrug og fødevarerindustri hører til blandt de mest CO₂ effektive erhverv på verdensplan.

Klimaomstilling gennem udvikling og ikke altid gennem afgifter

- Hvis Danmark skal være et foregangsland i grøn omstilling, så indebærer det, at dansk klimapolitik skal være en attraktiv model for andre lande og inspirere andre lande. Det kræver en klimapolitik der udvikler erhvervslivet, og ikke afvikler, som man risikerer at gøre med høje afgifter.
- DMØR har fokus på virkningerne af energiafgifterne indenfor følgende erhverv: landbrug, fødevarerindustri, forsyning, industri, private tjenester og øvrige.
- Alle erhvervene arbejder på at sikre en omkostningseffektiv grøn omstilling, og det er nødvendigt og vigtigt for at danske virksomheder forbliver en grøn vækstmotor, der leverer de mest klimavenlige produkter, teknologier og knowhow til Danmark og resten af verden.
- Vi skal investere i at udvikle dansk produktion – ikke afvikle den danske produktion – for at sikre en effektiv grøn omstilling. Med høje ensartede CO₂ afgifter er der risiko for at dele af dansk landbrug og fødevarerproduktion flyttes til udlandet. Den såkaldte lækage effekt. Hvilket ikke er til gavn for klimaet på verdensplan.
- Hvis DMØR's forslag om en ensartet drivhusgasbeskatning gennemføres, vil det betyde tab af tusindvis af arbejdspladser i landbruget og fødevarerindustrien.
- Det skal sikres at en CO₂ beskatning ikke medfører en social skævvridning. 3F har med tal fra Danmarks Statistik tidligere beregnet, at lavindkomstgrupperne bruger 10-14 % af deres indkomst på fødevarer, mens højindkomstgruppen kun bruger 6 %. Det betyder at en højere afgift på fødevarer vil medføre en social skævvridning, idet lavindkomstgrupperne vil skulle bruge en endnu større andel af deres indkomst på fødevarer. DMØR er også selv opmærksom på, at en drivhusgasafgift kan medføre et fald i realindkomsten. DMØR foreslår, at hvis de fordelingsmæssige konsekvenser er uønskede, kan et instrument være justeringer i skattesystemet eller overførselsindkomsterne. Men går dog ikke yderlig i dybden omkring dette, hvilket er en klar svaghed.
- Beskatningen har beskæftigelsesmæssige konsekvenser for nogle brancher, herunder særligt for landbruget og fødevarerindustrien. Beregningerne fra DMØR viser, at beskæftigelsen i landbruget reduceres med ca. 13.000-15.000 årsværk i forhold til grundscenariet i 2030. Det svarer til godt en fjerdedel af de samlede arbejdspladser. I fødevarerindustrien mindskes beskæftigelsen med ca. 4.000 årsværk. Det samlede fald i beskæftigelsen er ifølge DMØR på 6.300, fordi det forventes, at beskæftigelsen flytter til mindre CO₂-intensive sektorer.
- Der er dog en risiko for at tabet af arbejdspladser i fødevarerindustrien er større, idet der vil ske en betydelig nedgang i den animalsk produktion, hvilket vil medføre at der er færre fødevarer der skal forarbejdes i fødevarerindustrien. Ligesom en del højværdi produkter, så som valle, der bruges i bioøkonomien, som fødevarerindustrien i dag

fremstiller, kan blive betydelig mindre og derfor også kan medføre en negativ beskæftigelseseffekt i andre industrier, transportsektoren m.m.

- Disse tab af arbejdspladser vil ikke umiddelbart kunne flyttet til de mindre CO₂-intensive sektorer, hvor der ifølge DMØR sker en forøgelse af beskæftigelsen.
- Ud over tab af arbejdspladser har DMØR ikke indregnet de samfundsmæssige omkostninger, der er forbundet med omskoling og opkvalificering. Ligesom de ikke har medregnet de samfundsmæssige omkostninger, der er i forbindelse med arbejdsløshed for de mere end 6.000 som mister deres arbejde og som ikke umiddelbart kan få anden beskæftigelse.

3F's anbefalinger i forlængelse af rapporten er:

- DMØR bør foretage en mere præcis beregning og vurdering mht. beskæftigelsen, og hvilke job der mistes i forbindelse med den grønne omstilling, og hvilke job der skabes.
- DMØR vurderer, at klimatiltagene med de foreslåede CO₂ afgifter vil betyde tab af op imod 6.000 arbejdspladser – har DMØR forslag til alternativ(e) model(ler) for den grønne omstilling, som ikke vil betyde et nettotab af arbejdspladser?
- DMØR bør udarbejde analyser, der beskriver hvilke initiativer – mht. uddannelser, kompetencer samt efter- og videreuddannelser – som skal iværksættes, for at de medarbejdere, der mister deres job i landbrug og fødevarerindustrien, kan skifte til job i de sektorer, som kommer til at efterspørge medarbejdere.
- DMØR bør analysere konsekvenserne mht. øget social ulighed ved indførelse af CO₂ afgifter og udarbejde forslag til hvilke ændringer i skattesystem og overførselsindkomster, som kan modvirke øget social ulighed i forhold til CO₂ afgifter.
- DMØR bør analysere risikoen for lækageeffekt/udflytning i landbrug og fødevarerindustri, hvis der indføres ensartede CO₂ afgifter.
- DMØR bør analysere effekten mht. begrænsning af CO₂ udledning fra landbrug og fødevarerindustri af tiltag som udtagning af lavbundslande, skovrejsning, øget fokus på bæredygtig bioøkonomi og lign.

Spørgsmål

Regeringen har gang på gang understreget, at den grønne omstilling ikke må koste tab af arbejdspladser. Og alligevel kommer DMØR frem til at det vil koste tab af op til 6.000 arbejdspladser, hvis man skal gennemføre klimatiltagene med de foreslåede CO₂ afgifter

Spørgsmålet til DMØR er derfor, hvilke tiltag ser DMØR der skal igangsættes for at sikre, at den grønne omstilling ikke kommer til at koste tab af arbejdspladser, når vi samtidig skal nå 70 % reduktionsmål i 2030?

DANSK ERHVERV

Dansk Erhverv kvitterer for en række gennemarbejdede analyser i Økonomi og Miljø 2020, der omhandler højaktuelle emner, der har stor relevans for dansk klimapolitik frem mod 2030.

En ensartet klimaafgift på drivhusgasser er omkostningseffektivt

Dansk Erhverv bakker op om linjen i Vismændenes rapport, og støtter analysen om, at den mest omkostningseffektive vej til realisering af de danske klimaambitioner og 70 pct.-målet er markedsbaseret ved indførelse af en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser. Dansk Erhverv bakker samtidig op om, at afgiften skal pålægges alle drivhusgasser, og at det bærende princip derfor er, at forureneren betaler.

Dansk Erhverv takker Vismændene for, at vi her får kortlagt, at andre veje er både dyrere for danskerne og dårligere til at nå målet. Politisk detailstyring med et stort og uklart antal subsidier, og delbrancher eller dele af økonomien, der helt undtages, er ikke den rigtige vej. Regningen for den omkostningseffektive løsning er et velfærdstab på 4 mia.kr. i 2030. Undtages andre drivhusgasser end CO₂ vokser regningen fx til 8 mia.kr. Hvis vi fortsætter med en tilskudsmodel, vil velfærdstabet blive mindst 18 mia.kr, og indkomstskatter skal stige med i underkanten af 50 mia. kr. Det er en pris, som er enten 3 gange større eller mindst 4½ gange større end den mest omkostningseffektive vej. Det er økonomisk uansvarligt, og et klart brud med princippet om at forureneren betaler. Dansk Erhverv frygter, at hvis regningen bliver unødvendig stor, vil Danmark ikke fremstå som et godt foregangsland for andre, og dermed kan vi risikere, at vi gør mere skade end gavn for den globale CO₂-udledning.

Dansk Erhverv anerkender dog, at tilskud kan være nødvendig, når der er tale om investeringer i forskning eller ved netværkseffekter.

Dansk Erhverv bemærker, at en ensartet drivhusgasafgift leder til et fald i beskæftigelsen i flere brancher. Men vi hæfter os samtidig ved, at afgiften vil føre til øget beskæftigelse i andre brancher, så det samlede jobtab kun er yderst begrænset. Det er i en positiv historie.

Lækage skal og kan håndteres

Vi lever ikke i en osteklokke. Vi er et af de lande i verdenen, som er mest forbundet til omverdenen i form af handel. Derfor skal vi sikre, at Danmarks ambitiøse klimamål ikke resulterer i, at forureningen med CO₂ ikke blot flytter til udlandet (CO₂-lækage). Dansk Erhverv ser derfor positivt på, at en del af analysen indeholder et forslag om et fradrag for de konkurrenceudsatte erhverv med et bud på, hvordan det i praksis kan håndteres. Dansk Erhverv bakker op om et fradrag for de erhverv, der har størst risiko for lækage.

Dansk Erhverv bakker ikke op om en anvendelsesafgift. Erfaringer fra blandt andet fedtafgiften viser, at det vil være vanskeligt at håndtere og vil være forbundet med store administrative omkostninger. Det er omkostninger, der ikke er medtaget i beregningen, og vil derfor øge velfærdstabet. Dansk Erhverv noterer desuden, at Vismændene finder, at lækagen i helt overvejende grad er forårsaget af mindsket eksport af klimabelastende produkter, fremfor af øget import af klimabelastende produkter. Det betragter Dansk Erhverv som et godt argument mod en anvendelsesafgift.

Endelig er det fortsat vigtigt for Dansk Erhverv, at vi arbejder for så ambitiøse mål som muligt i hele verden, men selvfølgelig først og fremmest i EU. Jo mere ambitiøse resten af verden bliver, jo bedre for klimaet, og jo mindre bliver udfordringen med klimalækage.

Ensartet drivhusgasafgift skal tænkes sammen med lempet erhvervsbeskatning

Det er afgørende med balance for dansk erhvervsliv. Derfor bør indførelsen af en klimaafgift ses i sammenhæng med en lempet erhvervsbeskatning, og tiltag der sikrer den sociale balance – fx ved reduktion af elafgiften for husholdninger. Rapporten berører ikke den generelle konkurrenceevne for dansk erhvervsliv ved indførelsen af en klimaafgift, hvilket set fra Dansk Erhverv er en skam. En belysning af hvordan en klimaafgift i kombination med reform af erhvervsbeskatningen kan fremme produktiviteten, investeringer og konkurrenceevnen er yderst relevant, specielt i lyset af den økonomiske krise vi står i her midt i klimakrisen. Som et centralt element foreslår Dansk Erhverv at lempe selskabsskatten, da det vil øge virksomhederne incitament til at investere i nye teknologier, herunder grønne teknologier, hvilket på sigt kan øge produktiviteten herhjemme og gøre dansk erhvervsliv mere konkurrencedygtigt. Dansk Erhverv ser det som et centralt element i at gøre Danmark til et grønt foregangsland.

Lad os bruge handlekraften – og komme i gang

Flere opgørelser viser, at selv med de vedtagne initiativer er Danmark langt fra reduktionsmålsætningen på 70 pct. Der er behov for yderligere tiltag for at indfri de ambitiøse mål. Vismændene, Klimarådet og Dansk Erhverv mener, at en ensartet afgift på drivhusgasser er den mest omkostningseffektive vej til at realisere målsætningen.

Omkostningseffektivitet handler også om, at vi skal handle nu. Også selv om der selvfølgelig fortsat er usikkerheder i nogle af beregningerne. Derfor er vi også helt enige i, at det er yderst vigtigt politisk at sende et troværdigt prissignal til markedet allerede nu – også selv om en ensartet CO₂-afgift skulle blive indfaset over nogle år, som vi i Dansk Erhverv også selv har foreslået. Det vil sætte gang i investeringerne nu, og det vil undgå nye investeringer og lockin ift. ikke CO₂ venlige løsninger.

Grøn omstilling betyder omstilling

Afslutningsvis anerkender vi, at en grøn omstilling af økonomien ikke kommer til at ske uden omstilling – eller med andre ord, at beskæftigelsen vil blive forskudt fra nogle områder af økonomien til andre områder af økonomien. På samme måde som der hver dag løbende sker en omstilling i erhvervslivet. Men det er positivt at se, at vi rent faktisk kan gennemføre en ambitiøs grøn omstilling uden at beskæftigelsen samlet set bliver reduceret.

DI – DANSK INDUSTRI

Dansk Klimapolitik frem mod 2030 rummer mange fine analyser og vurderinger. DI vil gerne kvittere for dette arbejde og muligheden for at kommentere på oplægget. DI anser en ensartet CO₂-beskatning som et godt instrument til at nå 2030-målsætningen i samspil med andre instrumenter, så det er positivt, at dette område belyses.

Om en ensartet CO₂-afgift som virkemiddel

DMØR anbefaler ikke, at Danmark ser bort fra kvotesystemet ved implementering af en ensartet CO₂-afgift. En forudsætning for Danmarks klimapolitik er, at udlandet kan kopiere den. Kun

i det omfang CO₂-afgiften på ikke-kvoteudledninger overstiger kvoteprisen, bør de kvoteomfattede udledninger pålægges en CO₂-afgift.

DMØR anfører, at der simpelt kan indføres en ensartet CO₂-afgift på energirelaterede udledninger samt øvrige kvoteomfattede udledninger. Det anføres desuden, at landbrugets udledninger kan beskattes ud fra de beregnede udledninger, der stammer fra den enkelte bedrifts aktiviteter.

DI mener:

DI er enige i, at en mere ensartet CO₂-beskatning er vejen frem, men en CO₂-afgift kan ikke stå alene. Der er behov for yderligere virkemidler for at kunne leve op til klimalovens principper og tænke vækst, klima og konkurrenceevne sammen.

Det er positivt, at DMØR ligesom Klimarådet mener, at en ensartet CO₂-afgift skal tage hensyn til EU's kvotesystem. Skatteministeriet har ellers tidligere fremført, at EU's kvotesystem ikke skulle tænkes ind i en Grøn Skattereform.

Om DMØR's opgørelse af manko i 2030 og opgørelsens effekt på afgiften

DMØR opgør Danmarks manko for at nå 2030-reduktionsmålet til 16 mio. tons CO₂. Her tager DMØR udgangspunkt i Basisfremskrivningen 2020, hvor manko var 20 mio. tons CO₂. Hertil indregnes de af KEFM angivne CO₂-effekter af vedtagen politik. Aftalerne "Grøn omstilling af vejtransporten" og "Grøn skattereform" er ikke indregnet i DMØR's manko.

Den anvendte manko bør ses i lyset af Klimarådets statusrapport, hvor 2030-mankoen var udregnet til 12,8 mio. tons CO₂.

DMØR beskriver, at de indfører en ensartet CO₂-afgift på alle sektorer med undtagelse af LULUCF. Dermed påregnes en afgift på landbruget, men ikke på arealanvendelse i landbruget.

DI mener:

DMØR inkluderer ikke alle relevante virkemidler, som eksempelvis udtagning af lavbundslande, investeringer i infrastruktur, forskning, etc. i sin analyse. Alle indgåede klimaftaler indregnes heller ikke. Dermed bliver DMØR's manko overvurderet, og det samme gør DMØR's bud på en CO₂-afgift.

Ved ikke at inkludere LULUCF stiger niveauet for en CO₂-afgift. Landbrug & Fødevarer samt Klimapartnerskabet for Fødevarer og Landbrug har anskueliggjort, at det er muligt at udtage 100.000 ha lavbundslande, hvilket forventes at medføre en reduktion på 3,1 mio. tons CO₂ i 2030. Dette anser DI for realistisk, hvorfor DMØR bør medtage dette potentiale i beregningerne. Dette medfører et behov for en lavere CO₂-afgift end det DMØR kommer frem til (hvilket også nævnes i oplægget).

Om vigtigheden af relevant grøn teknologi og infrastruktur

DMØR's analyse viser, at det nødvendige afgiftsniveau afhænger af adgangen til CCS-teknologi. Den antagede pris på CCS har dog ingen effekt på CO₂-afgiften, men beregninger i DI viser, at når mankoen reduceres med aftalen "Grøn omstilling af vejtransporten" og LULUCF indregnes i modellen, så vil prisen på CCS påvirke CO₂-afgiften.

DI mener:

DI ønsker at supplere en CO₂-beskatning med målrettede indsatser til teknologier, der på nuværende tidspunkt ikke er rentable f.eks. kritisk infrastruktur, CCUS, PtX, etc. Dette skyldes, at den nødvendige CO₂-afgift vil afhænge af prisen på de nødvendige klimateknologier.

Om kvote-sektoren og lækageeffekter

DMØR vurderer, at CO₂-lækageeffekten udgør 21 pct. Det er en mindre effekt end deres tilsvarende rapport fra 2019. Forskellen består angiveligt i en ændret metode i denne analyse. Ifølge DMØR vil et bindende klimamål i et andet land i sig selv mindske CO₂-lækageeffekten. Det er en teoretisk og meget generel betragtning, og det skærer alt og alle over én kam. Det kan man efter DI's opfattelse ikke. Samlet set vurderer DMØR dog, at det vil være naturligt at tænke CO₂-kvoteprisen ind i en dansk CO₂-afgiftsløsning (med fradrag fra kvoteprisen).

DI mener:

DI er enige med DMØR i, at det kan være relevant at afvige fra princippet om ens beskatning for at reducere lækage, i forlængelse af Klimalovens principper. Dette gælder særligt i kvote-sektoren, som har stor risiko for lækage. Det er netop det ETS er indrettet for at forebygge.

CO₂-lækage er ikke et teoretisk begreb, men aktuel virkelighed, og bygger på nogle helt konkrete forskelle på omkostningsniveauer i forskellige lande. Det er i sidste ende, eller i hvert fald i høj grad, diverse politikkers indretning, der giver udslag i disse omkostningsforskelle. Derfor mener DI ikke, at hensynet til CO₂-lækage er blevet mindre presserende men mere. Dermed er DI på en anden kurs end den nye rapport fra DMØR. Det er et vigtigt tema, da det afgør, om vi blot eksporterer CO₂ eller reelt reducerer.

Om forudsigelige rammer for en ensartet CO₂-afgift

DMØR angiver, at uanset hvilken model for CO₂-afgift, der vælges, så er der behov for hurtigt at skabe forudsigelighed i, hvilke rammevilkår, der vil være gældende på området. Dette er afgørende for, at der kan foretages langsigtede grønne investeringer.

DI mener:

DI er enige med DMØR i, at forudsigelig rammevilkår er vigtige for at mindske omkostninger og fremme klimainvesteringer for virksomhederne.

Forudsigelige rammevilkår bør bygge på en prisudvikling i EU ETS på op til 600-700 kr. i 2030 - forventet ETS pris i 2030. Det vil mindske forvridningen, og sikre at CO₂-lækage sker i mindre

omfang. DI vurderer desuden, at dette er et tilstrækkeligt afgiftsniveau i samspil med andre instrumenter, f.eks. udtagning af lavbundsjerne.

Om beregnede CO₂-reduktioner i transport

DMØR udfaser ikke energifgifterne på brændstof med henvisning til, at der er andre negative eksternaliteter ved kørsel end klimapåvirkningen.

I forhold til fordelingen af reduktioner forventer DMØR kun en begrænset reduktion fra husholdningerne, herunder fra privat transport. DMØR anfører, at de forventede reduktioner skyldes begrænset ekstra udbredelse af elbiler og reduktion i bilisme.

DI mener:

DI undrer sig over, at CO₂-reduktionen hos husholdningerne ved en forhøjet CO₂-afgift synes at være påfaldende lav. Dette er særligt gældende, idet privat transport er indregnet her.

DI's beregninger viser, at selv en moderat omlægning fra energifgift til CO₂-afgift på brændstoffer vil medføre en markant udbredelse af biobrændstoffer. Dette vil fortrænge fossile brændstoffer. Skatteministeriet har tidligere anslået, at en forhøjelse af den eksisterende CO₂-afgift, hvoraf en anelig del af proventet kommer fra beskatning af fossile motorbrændstoffer, med 50 pct. forventes at reducere CO₂-udslippet med ca. 2,0 mio. tons CO₂ (i 2020), jf. svar på Skatteudvalgets spørgsmål 56 af 4. september 2016.

Om vurdering af lempelser til landbruget

DMØR drøfter i sin rapport muligheden for at lempe beskatning af landbrugets udledninger ved fritage metan, lattergas og F-gasser fra den ensartede CO₂-beskatning. Fritagelsen af landbruget vil have store negative følgevirkning i andre sektorer. Således anslår DMØR, at en CO₂-afgift på de tilbageværende udledninger vil skulle forhøjes til knap 3.000 kr.

DI mener:

DI mener, at alle sektorer bør bidrage til den grønne omstilling i 2030, hvorfor hverken landbrug eller LULUCF bør fritages. Dette skal ses i lyset af, at Klimarådet tidligere har estimeret potentialet i at udtage alle lavbundsjerne til 4,1 mio. tons CO₂ svarende til ca. 1/4 af det reduktionsbehov, der identificeres i DMØR's redegørelse.

FORBRUGERRÅDET TÆNK

Forbrugerrådet Tænk finder mange gode forslag i Formandsskabets rapport. Denne anbefaler en snarlig indfasning af en høj CO₂-afgift og taler for fradrag for CO₂-intensiv produktion samt en tilsvarende afgift på indenlandsk anvendelse af de pågældende produkter. Vi ser det om en klar støtte til Klimarådets model, som vi også støtter. Niveaulet er som udgangspunkt beregnet til 1200 kr. per ton i 2030, men med det nævnte fradrag vil det formentlig være større for at opnå de 70%, hvilket flugter pænt med Klimarådets vurdering af det nødvendige niveau.

Formandsskabet anbefaler en hurtig vedtagelse af en ensartet afgift, da virksomhederne har brug at kende investeringsvilkårene fremover. Praktiske udfordringer må ikke stå i vejen for en udmelding. Dette støtter vi.

Eksisterende afgifter, der ikke afspejler CO₂e skal udfases og erstattes af CO₂e-afgift. Dette mener vi også vil være en hensigtsmæssig indretning af afgifterne. Dog er det vigtigt at notere, at det ikke må betyde udfasning af miljøafgifter og økonomiske incitamentsstrukturer, der tager højde for markedsfejl, der ligger ud over den umiddelbare manglende CO₂-pris. Virksomheder, som på én gang er konkurrenceudsatte og har høj klimagasudledning bør have fradrag for at imødegå lækage. Dette fradrag bør så modsvares af en produktafgift, se nedenfor.

Prisen på den grønne omstilling

Det beregnede velfærdstab er 4 mia.kr/år eller 0,15% af BNP, og dermed betydeligt mindre end beregninger fra Klimarådet, DI og CEPOS. Vi tolker, at det skyldes, at DMØRs model er mere udviklet ift. strukturændringer og mulighed for substitution. Dermed bør de politiske betænkkeligheder ved indfasning af en høj CO₂-afgift være betydeligt mindre.

DMØR peger på store konsekvenser for landbruget, men peger samtidig på en merpris for den samlede omstilling på 5 mia.kr/år, hvis lattergas og metan ikke reguleres. Så skal afgiften for øvrige dele af samfundet meget højt op - næsten 3000 kr./tons CO₂. Velfærdstabets bliver også betydeligt større, nemlig 0,3% af BNP i stedet for 0,15%.

Rapporten rokker således ikke ved, at landbruget er nødt til at bidrage på linje med andre sektorer i samfundet. Landbruget rammes, fordi det har satset så meget på animalsk produktion, som har stor klimabelastning. Men der ligger samtidig store potentialer i nye produktioner, særligt inden for plantebaserede fødevarer.

DMØR peger også på store udgiftsstigninger, såfremt man anvender tilskud frem for afgifter. Dette vil vi heller ikke anbefale som en generel strategi. Men særligt i den periode, hvor man vil indfase med en lavere CO₂-afgift, kan det være nødvendigt at supplere med tilskud, da afgiften i sig selv vil være for lille til at gøre de klimavenlige teknologier konkurrencedygtige. Samtidig forudsætter det, at der er afgift på biomasseafbrænding, hvis man skal undgå tilskud til fremme af bæredygtige alternativer hertil.

Lækage, fradrag og produktafgift

Formandsskabet støtter – ligesom Klimarådet - modellen med at særligt konkurrenceudsatte erhverv får et bundfradrag i CO₂-afgiften, som skal modvirke lækage, og at bundfradraget modsvares af en afgift på pågældende produkt. Produktafgiften pålægges så produktet, uanset om det er produceret i Danmark eller importeret. Vi støtter denne model, da den giver konkurrencemæssig ligestilling ift. produktafgiften, hvorimod udledningsafgiften kun kan pålægges dansk produktion.

Jo større udledningen er ved pågældende produktion, og jo mere konkurrenceudsat produktionen er, jo større skal andelen af produktafgift være for at modvirke lækage. Typiske eksempler kan være produktion af cement og animalske fødevarer. Men det betyder samtidig, at afgifter

på sådanne varer, f.eks. kød, smør og ost, vil beskytte danske virksomheder mod lækage – modsat hvordan det ofte fremstilles i den offentlige debat. Formandskabet understreger, at der kan være en række udfordringer ved denne model: De mener bl.a. at modellen udfordrer EU's regler om statsstøtte og det indre marked. Der kan være juridiske forhold, der skal nærmere udredes, men netop fordi afgiften vil være ens for danskproducerede og importerede varer, vil den overordnet stemme overens med både EU's og WTOs regler.

Biomasse, CCS og CCU

Vi glæder os over at Formandskabet støtter beskatning af biomasse og foreslår at Danmark kan gå foran her. De peger også på vigtigheden af CCS – de vil opnå en reduktion på 5,3 mio. ton ved CCS frem mod 2030. De beregner, at CO₂-afgiften skal hæves til 2.000 kr./ton, såfremt man ikke inkluderer CCS i virkemiddelkataloget. De peger dog samtidig på usikkerheden ved CCS-teknologien. De sætter tilsyneladende CCS lig med bioenergi-CCS (BECCS), dvs. afbrænding af biomasse og opsamling og lagring af den CO₂, der dannes ved afbrændingen. Formandskabet vil give tilskud til BECCS og samtidig lave regler for bæredygtigheden af produktion af den biomasse, der danner grundlag for BECCS. Men hvis man satser på BECCS, bør der være en begrænsning på hvad, der kan tælles med som negativ udledning, idet dyrkning og fældning af skov i praksis ikke er CO₂-neutral, hvis biomassen brændes af.

Man bør bruge BECCS så lidt som muligt, da det fastholder overudnyttelse af skovene. Men i tiden efter vi er stoppet med fossile brændsler, er det muligt der bliver brug for BECCS ift. at trække CO₂ ud af atmosfæren – afhængigt af hvordan det går med at udvikle teknologier til industrielt at trække CO₂ ud af atmosfæren. Vi er nu ved at have de teknologier på plads, som kan erstatte afbrænding af biomasse til produktion af varme og el. Det gælder bl.a. store varmepumper, udnyttelse af overskudsvarme fra industri samt geotermi – og det hele skal understøttes af store varmelagre. Så længe vi satser på afbrænding af træpiller og flis, efterlader vi for lidt dødt ved i skovene, hvilket ellers er afgørende for biodiversiteten.

Vi støtter udvidelse af skovareal, med øget udlægning af urørt skov. Vi skal også fortsat have produktionsskov, men de fældede træer skal primært bruges i byggematerialer, hvor de giver dobbelt klimagevinst, i form af dels kulstoflagring i hele bygningens levetid. Desuden erstatter man CO₂-belastende materialer som beton, stål og mineraluld. En del af resttræet kan bruges til isoleringsmateriale samt træplader, men en del skal efterlades som dødt ved i skovene.

Satsning på CCS bør afvejes ift. CCU, dvs. Carbon-Capture&Usage, altså opsamling og genanvendelse af CO₂. CCS ser i dag ud til at være det billigste, men dels er der usikkerhed om prisen, dels bør det ikke afgøres kun af pris. CCU indebærer den fordel, at det producerede brændstof vil erstatte fossile brændsler og dermed bringe os hurtigere til det tidspunkt, hvor vi er fri for fossile brændsler. CO₂-opsamling bør starte med den CO₂, som allerede i dag franses biogassen i opgraderingsanlæg, inden gassen fødes ind på gasnettet, men som i dag sendes ud i atmosfæren. Næste trin kan være opsamling af CO₂ fra enkelte anlæg, som fyres med biomasse eller affald, og som har lang restlevetid. Men vi skal ikke levetidsforlænge sådanne anlæg pga. CO₂-opsamling.

Energieffektivisering (EE) er afgørende

Formandsskabet går imod EE-målsætninger i EU, og noterer, at der er risiko for at DK ikke vil leve op til kravene. Men de glemmer, at EE ikke kun er godt for klimaet, og de regner ikke sideeffekterne (såkaldte non-energy benefits) med. Det gælder f.eks. forbedret indeklima efter en energirenovering. Det betyder, at f.eks. ansattes produktivitet samt børns indlæringsvegne i skoler stiger.

Derudover fungerer markedskræfterne ikke perfekt, specielt når effekten af afgifter afhænger af forbrugernes valg og adfærd. Adfærdsøkonomien viser, at forbrugere ofte ikke reagerer økonomisk rationelt. Det betyder, at samfundsøkonomisk rentable energibesparelser ikke gennemføres, hvilket i et CO₂-reduktionsscenario må kompenseres ved øgede omkostninger til produktion af CO₂-fri energi. For at sikre en balanceret opnåelse af reduktionsmålet, hvor marginalomkostningen til produktion af CO₂-fri energi modsvarer af omkostningen til reduktion af forbruget ved besparelse, er det derfor nødvendigt med målrettede tiltag til fremme af energibesparelser.

DANSK ENERGI

Det Miljøøkonomiske Råd bør roses for, at tage et så vigtigt emne op og at de med et fokuseret oplæg har belyst flere af de muligheder men også problematikker, som en drivhusgasafgift rejser.

Dansk Energi er enige i, at en drivhusgasafgift er et vigtigt og omkostningseffektivt værktøj til at opfylde målet om udfasning af drivhusgasser. Frem mod 2030 skal energiafgifterne afløses af en stigende drivhusgasafgift. Dansk Energi er enige i de konklusioner, men uden at det skal ændre ved vores grundlæggende støtte til en drivhusafgift, er det værd at knytte en række kommentarer til rådets konklusioner.

Dansk Energis primære forbehold er, at vejen mod 70% reduktion ikke er helt så enkel, som rådets rapport lader antyde.

Potentialet for CCS

Negative drivhusgasreduktioner fra CCS fylder meget i de scenarier, som rådet tegner med en reduktion på over 5 mio. tons af den samlede merreduktion mod 2030 på ca. 15 mio. tons.

CCS er indtil videre en uprøvet teknologi i så stor skala. Rådet påpeger selv, at der til prisen for teknologien knytter sig en betydelig usikkerhed. Det betyder også, at anbefalingen om at tillægge negative udledninger økonomisk værdi bliver en endog meget essentiel anbefaling sammen med en langsigtet og robust definition af hvilken type CO₂, der kvalificerer sig hertil. En hurtig sikkerhed om dette er nødvendig, hvis CO₂-fangst skal kunne levere i den skala i 2030.

En udfordring med CO₂-fangst er, hvorvidt der overhovedet er de nødvendige punktkilder i Danmark fra hvilke så store mængder CO₂ kan fanges. Særligt med et ønske om en varmeforsyning, der i større grad bygger på varmepumper.

Rådet beskriver muligheden for, at Danmark som led i en foregangslandsstrategi kan vælge ikke at behandle forbrænding af biomasse i Danmark som klimaneutralt, men pålægge biomassen en CO₂-afgift svarende til tidsforskydningen mellem afbrænding og genoptag af CO₂ i ny biomasse. Det påpeges dog også, at import af biomasse ikke i sig selv er i modstrid med at være foregangsland, når biomassen er bæredygtig. Det er ikke konsistent både at pålægge en afgift på biomasse, og samtidigt anvende store mængder negative emissioner til målopfyldelse.

Dansk mål i 2030 er kun en trædesten mod et globalt mål

Målet om at reducere drivhusgasudledninger med 70% mod 2030 fylder med rette meget i dansk klimapolitik. Men det er vigtigt altid at have for øje, at klimaforandringerne er et globalt problem.

Der er i den nuværende debat meget fokus på PtX og syntetiske brændsler til bidrage med grønne brændsler til særligt sø- og luftfart. Sø- og luftfart skal i en global kontekst også finde alternativer til de fossile brændsler, men de indgår ikke i opgørelsen af Danmarks nationale mål. Her er der en risiko for at lave en beregning, som ikke indregner det samlede billede. Udfordringen er, at disse brændsler også kræver carbonkilder. De selvsamme kilder, som rådet anvender til CCS.

Fra et globalt og økonomisk synspunkt bør bidraget til en dansk reduktion ikke vægte mere end til en global reduktion. Der vil her være en risiko for et nationalt teknologisk lock-in. Uden biogent CO₂ til produktion af PtX, fordyres og begrænses muligheden for grøn omstilling.

Markedseksternaliteter undervurderes sandsynligvis

Det miljøøkonomiske Råd illustrerer de udfordringer, der er ved at anvende subsidier frem for afgifter. Men peger selv på positive eksternaliteter som et argument for at anvende netop subsidier. Her nævnes både grundforskning og udbredelsen af ladestandere som eksempler, hvor subsidier giver mening.

Et element som ikke berøres, men som også er vigtigt drejer sig om håndtering af risici ved ny teknologi. For de sektorer, hvor der er en forventning om, at ny teknologi skal erstatte fossile brændsler er der en risiko for at risikoavers adfærd vil føre til en lavere omstilling end beregninger tilsiger og dermed også højere omkostninger.

For sektorer, hvor uprøvet teknologi forventes at fylde meget kan subsidier derfor være nødvendige og gå et stykke af vejen for at opnå den ønskede omstilling til den forventede pris, særligt for dem, der omstiller først.

Usikkerhed ved måling kan bremse afgift men bør skal ikke stå i vejen for omstilling

For skov og øvrig arealanvendelse og i lidt mindre grad metan og lattergas er der en ikke ubetydelig usikkerhed i opgørelserne. Det vil være svært at etablere en retfærdig beskatning for disse sektorer, før denne udfordring kan løses. Det vil samtidig være u hensigtsmæssigt, hvis denne afklaring forsinkes tiltag, der kan starte omstillingen for disse sektorer.

Betydelige konsekvenser for ramte erhverv skal mildnes

For samfundet som helhed har en ensartet afgift en betydelig række fordele, men der kan være meget høje omkostninger for enkelte erhverv. Selv om rådet vurderer, at lækage har mindre effekt end tidligere, bør denne risiko også inddrages.

Det er positivt, at rådet vurderer bundfradrag og tilbageførsel af provenu. Sådanne tiltag vil naturligvis øge den administrative omkostning, men hellere stille sådanne muligheder til rådighed bredt frem for at forsøge at optimere sig frem til en præcis skellen mellem produkter, der teoretisk kvalificerer sig til bundfradrag og produkter, der ikke gør.

SÆRLIGT SAGKYNDIG JETTE BREDAHL JAKOBSEN

Rapporten er en velskrevet og gennemarbejdet analyse af de velfærdsøkonomiske konsekvenser af at opnå 70% drivhusgasreduktion i 2030 ved en ensartet CO₂e-afgift – samt ekstraomkostningerne ved alternative måder at opnå det på. Den er et godt velfærdsøkonomisk informationsgrundlag til de politiske diskussioner, der for indeværende foregår om tilrettelæggelsen af klimapolitikken.

Rapporten indledes med et (lidt overfladisk) kapitel om status på dansk klimapolitik, efterfulgt af nogle principielle betragtninger om omkostningseffektiv målopfyldelse med et grundigt litteraturreview. Rapportens kapitel I.4 udgør hovedelementet – den egentlige omkostningsberegning ved indførelse af en afgift, og kapitel I.5 supplerer det fint med at se på, hvad det koster at afvige fra denne omkostningseffektive politik. Nedenfor gives nogle detailkommentarer.

Kapitel 1.2 Status på den danske klimapolitik

Vedr. EU's skærpelse af 2030-målsætningen til 55% reduktion står at den danske indsats stadig er mere ambitiøs end EU's. Givet at 1) EU's mål er et sti-mål og den danske 70% er et punktmål 2) det danske bidrag til denne politik ikke er kendt, er det nok en kende for håndfast at konkludere således. Men det udestår selvsagt at se, hvilken forpligtigelse Danmark får.

Kapitel 1.3 Omkostningseffektiv opfyldelse af Danmarks Klimamål

Kapitlet laver en god, pædagogisk og grundig gennemgang af forskellige justeringer af en ensartet drivhusgasafgift og hvilke fordele og ulemper de hver især har. Når der refereres til klimaloven refereres udelukkende til omkostningseffektivitet i forbindelse med målet. Men der er en del guidende principper som fremhæves i loven, herunder foregangslands-muligheden, som formandsskabet fokuserer på. Det ville have givet mening at referere til at det faktisk er et lovbestemt aspekt.

Yderligere savner jeg en præcis definition af hvad et foregangsland er i formandsskabets fortolkning. Der refereres til at omkostningseffektivitet er ét element for at vise andre lande vejen, samt lækage. Ikke at jeg er uenig i vigtigheden af disse to, men det havde været pænt, om man

havde specificeret at det var dét der mentes – og erkendt at det er en ret snæver definition af foregangsland (måske menes der noget andet – det er mit gæt på hvad der implicit menes).

Biomasse håndteres noget stedmoderligt, og man kan spekulere over, hvorfor det overhovedet bringes på bane. Der nævnes rigtig nok pointen at det ikke er givet at et land kun har ret til at bruge en given andel af verdens produktion (ganske ligesom Schweiz ikke kan opstille havvindmølleparker selvom andre lande kan). Denne konklusion er en naturlig følge af den implicitte snævre foregangslandsdefinition ovenfor. Men det håndterer ikke, at der er, hvad jeg vil kalde en global stock-eksternalitet, fordi kulstoflageret ikke er reguleret.

Yderligere nævnes, at en tidsforskydning mellem tilvækst og hugst i biomasseproduktionen nemt vil kunne håndteres ved at pålægge en afgift. Hvad "nemt" betyder er selvsagt relativt, men jeg vil mene at det kun på et meget teoretisk plan er nemt. Tahvonen (1995) viser at det er muligt at indregne som et tilskud ved tilvækst og en afgift ved hugst (afbrænding), men det forudsætter at man kan måle begge dele og gør det. I praksis foregår opgørelsen af kulstoflageret ofte stikprøvebaseret, og med uensartet præcision, ligesom der er mange forskellige slags biomasse, med forskellige "tilbagebetalingsprofiler" (fx restprodukter vs ikke restprodukter). Opgørelsen er en af hovedpinerne for de internationale opgørelser. For at kunne gøre det nemt, vil det være nødvendigt med en årlig monitorering af det enkelte areal. Både i udlandet, hvor store dele af biomassen kommer fra, og i Danmark. Om end det teknisk set er muligt, er det dog nok nogle år fremme i tiden inden jeg vil betegne det som "nemt". Ligeledes ville man være nødt til at håndtere den forskellighed hvormed stående biomasseopgørelser indgår i enkeltlandes klimamålsætninger. Jeg har derfor svært ved at se det som blot værende en faktor som ganges på i en korrigeret afgift, som der konkluderes. I hvert fald hvis den faktor skal have nogen relation til virkeligheden.

Vedr. boks 1.8 og administrative overvejelser ville jeg tilføje, at det kan være hensigtsmæssigt at adskille skov, skovrejsning og arealanvendelse. Hvor der allerede nu pågår et projekt vedr. forbedrede målinger på lavbundsjorders udledninger, som vil kunne danne grundlag for en afgift, er det samme ikke tilfældet for (eksisterende) skov. Her vil det kræve kontinuerede målinger fordi lageret ændres ved hugstaktiviteter såvel som tilvækst og derved ændres løbende i en ikke foruddefineret form. Laves sådanne målinger, vil der dog også være muligheder for incitamenter til negative udledninger (øget lager), men de administrative omkostninger vil også givevis være høje (jf. også ovenfor). Negative udledninger vil også kunne forekomme ved skovrejsning.

Kapitel 1.4 Ensartet drivhusgasbeskatning og kapitel 1.5 alternativer til en ensartet drivhusgasbeskatning

Kapitlet laver en modelberegning for implementering af en generel drivhusgasafgift ved brug af REFORM, og lækagerater regnes i GTAP-E. Det er meget policy-relevante beregninger og arbejdet virker solidt og grundigt. De mange alternativer der analyseres i kapitel 1.5 er valgte og sigende.

Lækageraten afviger betragteligt fra beregningerne i forrige rapport. Særligt er det værd at bemærke at det bruges nyere grundlag for landbruget, ændrede forudsætninger omkring effekterne inden for kvotemarkedet og ændrede antagelser om hvad udlandet gør. Det er alt sammen forbedringer i modellen. Alligevel efterlader det alligevel læseren med en vis skepsis. Hvis beregningsgrundlaget er så usikkert – og det ikke alene skyldes en ændret politik fra sidste periode, men en ændret model, kan det så på bare tilnærmelsesvist fornuftigt grundlag bruges til at beregne fradrag på? I rapporten erkendes også at det er usikkert estimeret. Og det er denne type af modeller i sagens natur. Det havde været interessant med nogle refleksioner over denne problemstilling når det ender med at være anbefalingen at et eventuelt fradrag skal baseres på sådanne modeller.

En forklaring, der yderligere angives for en ændret lækagerate er, at landbruget har fået bedre muligheder for at foretage reduktioner. I baggrundsnotatet nævnes disse teknologier (som man kan undre sig over ikke var med sidste gang da der ikke er tale om nye teknologier). Det have været interessant at vide hvor meget de hver især fylder da de afledte miljøeffekter varierer.

Givet at især landbrugets lækagerate er ændret, så undrer det mig, at man ikke vælger at benytte GTAP-AEZ, men der er muligvis en god grund. Den fremgår blot ikke.

Det er en fair afgrænsning at udelade LULUCF, men derved er der risiko for, at omkostningerne overestimeres, da billige reduktioner ved udtag af lavbundsjord, og negative emissioner ved fx skovrejsning ikke medregnes. Ligeledes kan man fundere over problematikken i at medregne negative udledninger fra BECCS, men ikke håndtere det der, hvor de negative udledninger rent faktisk genereres, nemlig indenfor LULUCF.

Det er godt at se, at selvom fokus er på drivhusgasser, så medregnes en del andre miljøeksteraliteter (boks I.15), dog kun de "brune".

Boks I.18: hvorfor benyttes en afgift på 500 kr til lækageberegningerne og ikke en efter modeliterationer fremkommet afgift?

Der benyttes et ret gammelt estimat (2013) som reference på social cost of carbon (SCC) i størrelsesordenen 300 kr. Givet de ændrede klimamodeller især, er et så gammelt estimat næppe retvisende. Tol (2019) lavede et meta-studie af over 1200 estimater og finder stor variation og en median SCC på godt 300 USD, altså betragtelig større. Det gør, at omkostningen for tiltag i Danmark synes mindre relativt set.

Der er gode betragtninger om, hvad man gør ved provenuet fra afgiften, og hvilke velfærdsøkonomiske konsekvenser, de forskellige former vil have. Særligt er beregningerne vedr. tilbageførsel til virksomheder interessante. Hovedanbefalingen bliver at der anbefales at provenuet tilbagebetales ved at fjerne forvridende skatter i erhvervslivet. Man kunne mene at det var en selvstændig, og af drivhusgasafgiften uafhængig, motivation af fjerne forvridende skatter. I hvert fald vil der være behov for en anden provenu-genererende afgift hvis drivhusgasafgifts-provenuet reduceres når emissionerne falder over tid (såfremt der altså er brug for/ønske om provenuet til at finansiere andre offentlige udgifter).

Kapitel I.6 sammenfatning og anbefalinger

Kommentarer hertil er givet i de enkelte afsnit ovenfor. Blot en enkelt kommentar udestår: Det er lidt uklart hvad der menes med at carbon capture and storage skal understøttes. Det fremgår ikke tydeligt fra foregående afsnit hvorfor denne anbefaling fremkommer.

Referencer:

Tahvonen, O. (1995). Net national emissions, CO₂ taxation and the role of forestry. *Resource and Energy Economics*, 17(4), 307–315. [https://doi.org/10.1016/0928-7655\(95\)00002-X](https://doi.org/10.1016/0928-7655(95)00002-X)
Tol, R., 2019. *Climate Economics*. 2nd edition.

SÆRLIGT SAGKYNDIG MOGENS FOSGERAU

Tak for dette kapitel, som giver en rigtig god gennemgang af hovedudfordringerne i klimapolitikken frem mod 2030. Kapitlet omfatter meget vigtige beregninger af de samfundsøkonomiske omkostninger ved 70% målet under forudsætning af en generel klimaafgift og af de samfundsøkonomiske meromkostninger ved mindre målrettede strategier.

Det er bemærkelsesværdigt, hvor afgørende CCS ser ud til at blive for omkostningen, selvom der endnu kun findes ganske få CCS anlæg i drift på verdensplan. Det er også bemærkelsesværdigt, og måske overraskende i forhold til den offentlige debat, hvor lille en del af den krævede drivhusgasreduktion, der foretages af husholdningerne under en generel afgift.

Emnet er stort og komplekst. Jeg vil bruge mine kommentarer på at rejse nogle spørgsmål, som jeg håber kan være nyttige, samtidig med at jeg anerkender, at der er grænser for, hvad man kan rumme i et enkelt kapitel.

Diskussionen af Danmark som foregangsland fokuserer på et politisk ønske om at gøre den danske politik mere ambitiøs i forhold til de internationale aftaler ved at reducere mere og undgå lækage. Det er stadig uklart for mig, om lækage er et problem, man egentlig bør bekymre sig om. Forud for spørgsmålet om lækage kommer, at Danmark kan forsøge at være et internationalt forbillede ved at indgå forpligtigende aftaler og overholde dem. Som det nævnes i kapitlet, kan lækage være et problem i forhold til lande, som ikke er forpligtet på reduktionsmål, og mister således relevans i det omfang, der findes internationalt forpligtende aftaler. Internationalt forpligtende aftaler er igen en forudsætning for at opnå tilstrækkelige globale drivhusgasreduktioner.

Jeg er ikke helt overbevist af argumentet om, at dansk klimapolitik ikke kan være en model som resten af verden kan følge, hvis den flytter drivhusgasintensiv til udlandet. Udlandet kan jo gøre det samme, så produktionen flytter tilbage igen. På den måde kunne man måske opnå et "race to the top".

Det er selvfølgelig svært, men jeg ville desuden have sat pris på et globalt perspektiv på, hvilken rolle Danmark har mulighed for at spille som foregangsland på verdensplan.

Et væsentligt emne, som kunne være behandlet yderligere, er samspillet mellem forskellige administrative niveauer, som har forskellige, måske modstridende målsætninger, og som råder over forskellige styringsmidler. EU sætter mål og anvender forskellige styringsmidler som reduktionsmål på flere niveauer, kvoter, og teknisk regulering. På transportområdet stiller EU fx krav til bilers udledninger og om iblanding af biobrændstoffer i brændstof. Omkostningen ved denne regulering indgår i prisen på biler og på brændstof. Danmark har tilsvarende et sæt politikker, som ikke alle flugter med EU niveauet. Hertil kommer, at danske kommuner har formuleret deres egne klimamålsætninger, som ikke nødvendigvis følger FN's opgørelsesprincipper, og som de forfølger med de styringsmidler, de har til rådighed. Tilsammen indebærer overlappet af administrative niveauer en betydelig kompleksitet, dobbelt- eller tredobbelt regulering og dermed risiko for, at klimamålsætningerne bliver unødigt dyre at nå. Det komplicerer endvidere beregningen af de samfundsøkonomiske omkostninger og måske konklusionerne angående den samfundsøkonomisk optimale politik.

Jeg er usikker på behandlingen af transportområdet. Der indgår væsentlig differentiering efter CO₂ i registreringsafgiften, i de løbende afgifter og i prisen på parkering. Denne indirekte beskatning af CO₂ indgår ikke som CO₂ beskatning i modellen. Samtidig er den ikke målrettet de øvrige eksternaliteter ved bilkørsel.

Desuden er bilernes brændstofforbrug samt iblanding i brændstoffet reguleret ud fra klimahensyn, hvilket indgår via prisen på biler og brændstof, men ikke påvirker den generelle CO₂-afgift. Eksternaliteterne ved bilkørsel ud over klima indgår ikke i modellen. En del af disse (trængsel, uheld, støj) generes også af elbiler, men rammes ikke af afgifter på brændstof. Specielt trængsel er en væsentlig eksternalitet i det store billede, med en samlet omkostning i størrelsesordenen 1 procent af BNP. Disse forhold kan have betydning for vurderingen af, hvordan CO₂ reduktionerne samfundsøkonomisk optimalt kan fordeles frem mod 2030.

Kapitlet beskriver en situation, hvor en klimaafgift er indført, men siger kun lidt om overgangen. Det er et vigtigt spørgsmål, hvordan man kan skabe en overgang til en situation med en generel klimaafgift, uden at få et stort antal konkurser. Det gælder nok specielt i landbruget.

Endelig vil jeg spørge, hvad rationalet er bag CO₂-afgift på forbrænding af affald, hvis der allerede er pålagt CO₂-afgift ved produktionen af varerne, som bliver til affald?

