

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende rapport følger op på formandskabets seneste miljøøkonomiske rapport om de forventede omkostninger ved klimalovens 70 pct.-målsætning.

Rapportens første kapitel analyserer en omfattende omlægning af bilbeskatningen. Omlægningen målretter beskatningen mod både drivhusgasudledningerne og de øvrige negative eksterne effekter fra privatbilisme, herunder trængsel, ulykker, luftforurening, støj og slitage af infrastrukturen. Beregningerne viser, at der er store samfundsøkonomiske gevinster ved omlægningen.

Rapportens andet kapitel belyser de beskæftigelsesændringer, der må forventes som følge af en ensartet drivhusgasbeskatning. Beregningerne viser, at der selv indenfor brancher er væsentlig forskel på, hvordan forskellige virksomheder og dermed deres ansatte påvirkes. Beregningerne viser endvidere, at reduktionen i beskæftigelsen hovedsageligt sker i de vestlige dele af Danmark, og at uddannelsesniveauet blandt lønmodtagerne i de udsatte job er lavere end gennemsnittet for Danmark.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Seneste rapport analyserede omkostningerne ved at nå 70 pct.-målet i 2030

Formandskabets seneste miljøøkonomiske rapport, *Økonomi og Miljø, 2020*, analyserede de forventede omkostninger ved at leve op til målsætningen om at reducere udledningerne af drivhusgasser med 70 pct. i 2030. Beregningerne viste, at dette forventeligt indebærer et velfærdstab på knap 4 mia. kr. årligt, hvis de nødvendige reduktioner opnås gennem en ensartet drivhusbeskatning.

70 pct.-målet kan nås med en ensartet drivhusgasbeskatning på 1.200 kr. pr. ton CO₂e

Analyserne var baseret på et reduktionsbehov i 2030 på 16 mio. ton CO₂e og sandsynliggjorde, at 70 pct.-målsætningen kan opnås med en ensartet beskatning af alle nettoudledninger på omkring 1.200 kr. pr. ton CO₂e. Siden da er der indgået politiske aftaler om Grøn omstilling af vejtransporten, Stimuli og grøn genopretning, Grøn skattereform og Grøn omstilling af landbruget, og der er foretaget nye fremskrivninger. Aftalerne og de nye fremskrivninger betyder samlet set, at regeringen nu opgør reduktionsbehovet i 2030 til 10 mio. ton CO₂e, jf. *Klimaprogram 2021*. De ændrede fremskrivninger kan betyde, at der er behov for en anden afgift end 1.200 kr. pr. ton CO₂e i 2030 for at opnå 70 pct.-målsætningen. Beregningerne i denne rapport tager dog udgangspunkt i en ensartet beskatning på 1.200 kr. pr. ton CO₂e.

Hidtidige aftaler øger omkostningerne ved 70 pct.-målet

Med undtagelse af aftalen om Grøn skattereform må de politiske aftaler ventes at øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå 70 pct.-målsætningen, da aftalerne baserer sig på tilskud og andre tiltag frem for en ensartet drivhusgasbeskatning.

Denne rapport følger op på to områder

Rapporten fokuserer på to forhold, der ikke var inkluderet i modelberegningerne bag den seneste miljøøkonomiske rapport, men som ligger i umiddelbar tilknytning.

Kapitel I: Bilbeskatning med fokus på klima og andre eksterne effekter

Det første kapitel omhandler en analyse af en omfattende omlægning af bilbeskatningen. Kapitlet belyser gevinsterne ved at målrette bilbeskatningen både drivhusgasudledningerne og de øvrige negative eksterne effekter, der følger af privatbilisme, herunder trængsel, ulykker, luftforurening, støj og slitage af infrastrukturen. Kapitlets beregninger foretages på et modelsystem, der er i stand til at kvantificere størrelsen og fordelingen af de samfundsøkonomiske konsekvenser af en samlet omlægning, der målretter bilbeskatningen og indfører kørselsafgifter. Modelsystemet tager på baggrund af danske data højde for, hvordan bilejerskab og -kørsel på husholdningsniveau påvirkes af ændringer i

trængsel og indførsel af geografisk og tidsmæssigt differentierede kørselsafgifter. Beregningerne i kapitlet viser, at der er store samfundsøkonomiske gevinster ved omlægningen. Gevinsterne overstiger langt de forventede omkostninger ved en omkostningseffektiv målopfyldelse af 2030-målet.

Kapitel II: Fordeling af beskæftigelses-effekter

Det andet kapitel belyser de beskæftigelsesændringer, der må forventes som følge af en ensartet drivhusgasbeskatning. Kapitlet søger at beskrive, hvilke arbejdspladser i landbruget og industrien, der er udsatte ved indførsel af en ensartet drivhusgasbeskatning, samt hvilke personer der besidder disse job i dag. Kapitlet supplerer formandskabets seneste rapport ved at belyse nogle af de tilpasninger i beskæftigelsen, der følger med den nødvendige omstilling af økonomien, hvis klimamålsætningen skal nås.

Rapporten blev diskuteret på møde i Det Miljøøkonomiske Råd i december 2021

En foreløbig udgave af rapporten blev fremsendt som diskussionsoplæg til mødet i Det Miljøøkonomiske Råd den 7. december 2021. Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget er der kun foretaget mindre justeringer af teksten. Hertil kommer, at nærværende rapport indeholder skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data tilgængelige på www.dors.dk.

KAPITEL I: BESKATNING AF PRIVATBILISME

Transport genererer både gevinster og omkostninger

Transport af både varer og personer er afgørende for produktion, forbrug og interaktion i samfundet. Men transport skaber også omkostninger for samfundet i form af negative eksterne effekter. Disse inkluderer ud over CO₂-udledning også trængsel, ulykker, luftforurening, støj og slitage af infrastrukturen. Trængsel og ulykker udgør de væsentligste eksterne omkostninger ved transport i personbiler, og omkostningerne herfra er samlet set ca. fem gange så store som omkostningerne forbundet med CO₂-udledning fra privatbilisme.

Nuværende beskatning af privatbilisme er ikke målrettet

Privatbilister betaler i dag ca. 30 mia. kr. i skat om året gennem primært registreringsafgiften, ejerafgiften og brændstofafgifterne. Kapitlet viser, at beskatningen ikke er målrettet de gener, biltrafikken skaber. Størstedelen af den nuværende bilbeskatning sker i forbindelse med bilkøb og bilejerskab, som ikke direkte giver anledning til gener. Omvendt er der ingen målrettet beskatning af kørsel, der hvor den giver de største gener for beboere og andre trafikanter, hvilket typisk er i byerne i myldretiden. Det betyder, at der i dag er betydelige uudnyttede muligheder

for at reducere bilkørsel på steder og tidspunkter, hvor generne ved kørslen er væsentligt større, end de gener bilisterne ville få ved at reducere deres kørsel. Skal disse muligheder udnyttes, kræver det imidlertid, at bilisterne får et målrettet incitament til at begrænse deres kørsel der, hvor generne i form af trængsel, ulykker, støj og luftforurening er størst. Dette kan ske ved at pålægge bilkørsel en afgift pr. kørt kilometer, der afhænger af, hvor og hvornår der køres. Endvidere vises det, at den gennemsnitlige beskatning pr. kørt kilometer i dag er lidt lavere end de gennemsnitlige gener ved at køre en kilometer mere.

**Beskatningen
forhindrer nogle
husholdninger i
at eje en bil**

Den nuværende beskatning fordyrer endvidere bilejerskab unødigt uden for byerne, hvor generne ved bilkørsel er begrænsede. Det betyder, at nogle husholdninger i dag afholder sig fra at købe bil. Beskatningen betyder også, at husholdningerne ofte kører i ældre og mindre biler, end de ellers ville have gjort. Lavere registrerings- og ejerafgifter i forbindelse med indførelse af kørselsafgifter vil derfor kunne give betydelige velfærdgevinster for bilisterne uden at medføre store gener for andre i forbindelse med deres kørsel.

**Beskatningen bør i
stedet afhænge af
kørslen**

En omlægning af bilbeskatningen, så den målrettes bilkørselens gener, kan ske ved:

- At indføre kørselsafgifter, der afspejler trængsel, ulykker, støj, slitage og luftforurening. Afgifterne bliver høje i byerne i myldretiden, hvor generne ved kørsel er størst, og lave uden for myldretiden og på landet, hvor generne er mindre
- At fjerne registreringsafgiften og reducere ejerafgiften
- At målrette brændstofafgifterne mod CO₂-udledning

**Kapitlet bidrager
med en national
analyse af
fordelingseffekter**

Der er tidligere foretaget analyser af en implementering af kørselsafgifter i Danmark. Den nyeste danske analyse er foretaget af Kommissionen for grøn omstilling af personbiler, der blandt andet vurderer omkostningerne ved et GPS-baseret kørselsafgiftssystem og anbefaler, at der igangsættes forsøg og analyser heraf. Nærværende kapitel bidrager med en analyse, der kvantificerer størrelsen og fordelingen af de samfundsøkonomiske konsekvenser af en samlet omlægning, der målretter bilbeskatningen og indfører kørselsafgifter.

**Reform sikrer en
samfundsøkonomisk
gevinst**

Beregninger i kapitlet viser, at en sådan reform, fuldt indfaset, kan give et årligt, samfundsøkonomisk overskud på ca. 20 mia. kr. vurderet i 2030. Analyserne viser også, at bilister udenfor byerne og dem med de laveste indkomster vinder på reformen, mens bilister i byerne og med højere indkomster taber på reformen. Selv om bilister i byerne betaler væsentligt mere i bilrelaterede afgifter efter reformen, er deres samlede tab begrænset, fordi de samtidig oplever mindre trængsel på

vejene og får mulighed for at køre i større og nyere biler. Endvidere opnår det offentlige et merprovenu på knap 15 mia. kr., som, afhængigt af hvordan det anvendes, kan begrænse tabene hos nogle bilister eller medføre gevinster for andre. Endelig vil beboere og erhverv i de større byer opleve gevinster på godt 6 mia. kr. som følge af, at kørslen med privatbiler her begrænses.

Formandskabet anbefaler at omlægge bilbeskatningen til kørselsafgifter

Konklusionen på kapitlets analyser er, at der er betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved en sådan omlægning, og formandskabet anbefaler på den baggrund, at bilbeskatningen omlægges til kørselsafgifter. Det er dog komplekst at foretage en sådan gennemgribende omlægning, hvorfor formandskabet støtter anbefalingen fra Kommissionen for grøn omstilling af personbiler om at gennemføre større pilotprojekter med kørselsafgifter. Komplexiteten skyldes, at der dels skal integreres et nyt system til aflæsning og håndtering af kørselsafgifter, og dels at den eksisterende beskatning med registreringsafgifter skal afskaffes. Sidstnævnte afskaffelse kan have fordelingsmæssige implikationer i overgangsfasen, da nuværende bilejere vil få et kapitaltab, fordi deres nuværende bil bliver mindre værd på brugtbilmarkedet. Skatteomlægningen kræver dermed, at en række tekniske problemer og andre overgangsproblemer først skal undersøges og løses. Gevinsterne ved omlægningen er dog så store, at formandskabet på indeværende grundlag anbefaler omlægningen.

Ambition om 1 mio. lav- og nulemissionsbiler

Som led i den grønne omstilling af biltrafikken indeholder den politiske aftale, Grøn omstilling af vejtransporten, en ambition om 1 mio. lav- og nulemissionsbiler i 2030. Skatteministeriet har beskrevet effekten af at fritage lav- og nulemissionsbiler for registrerings- og ejerafgifter. Dette genererer ikke i sig selv 1 mio. grønne biler i 2030. For at nå denne ambition kan der yderligere indføres et tilskud til alle grønne biler på 1.000 kr. årligt, uafhængigt af bilens alder. Derved skabes incitament hos husholdningerne til at købe i alt 1 mio. grønne biler.

Subsidier er en dyr måde at opnå CO₂-reduktioner

Beregninger i kapitlet viser, at opnåelse af et mål om 1 mio. elbiler på denne måde isoleret set giver et samfundsøkonomisk overskud på godt 5 mia. kr. i forhold til den nuværende bilbeskatning. Årsagen er, at en del af den stærkt forvridende registreringsafgift fjernes. Subsidiering af elbiler i forhold til andre biler er imidlertid en dyr måde at opnå CO₂-reduktioner fra privatbilisme. Dels stiger kørselsomfanget og dermed alle andre gener forbundet med kørsel til skade for samfundsøkonomien. Dels øges andelen af elbiler i forhold til, hvad der ville være omkostningseffektivt.

**CO₂-reduktioner fra
bilkørsel er dyrere
end CO₂-reduktioner
i andre dele af
økonomien**

Når omfanget af CO₂-reduktioner ved en målrettet afgiftsomlægning er mindre end den reduktion, der følger af regeringens ambitioner, skyldes det, at CO₂-reduktioner fra bilkørsel er dyrere end CO₂-reduktioner i andre dele af økonomien. Det reducerer derfor de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå 70 pct.-målsætningen, hvis en mindre andel af CO₂-reduktionerne sker inden for privatbilisme, end regeringens ambitioner tilsiger, og en større andel sker i andre dele af økonomien. Ønsker man, at en større andel af CO₂-reduktionerne skal ske fra privatbilisme, øger det omkostningerne ved den grønne omstilling.

**CO₂-reduktioner
opnås billigst ved
forhøjede
brændstofafgifter**

Et forhøjet CO₂-reduktionsmål for biler opnås mest omkostningseffektivt ved at øge brændstofafgifterne på benzin og diesel, da de er direkte målrettet CO₂-udledning. En afgift på CO₂ via brændstofafgifter vil ligesom en skattebegunstigelse af elbiler give incitament til at købe flere elbiler. Men den vil også skabe incitament til at købe færre konventionelle biler og køre mindre. Dette reducerer omkostningseffektivt udledningen af CO₂. Kapitlets analyser viser, at et CO₂-reduktionsmål svarende til 1 mio. elbiler vil kunne nås med indførelse af kørselsafgifter og en CO₂-afgift på 1.800 kr. pr. ton CO₂. Selv med en CO₂-afgift på dette niveau vil en omlægning af bilbeskatningen til kørselsafgifter give et stort samfundsøkonomisk overskud.

KAPITEL II: BESKÆFTIGELSESEFFEKTER AF DRIVHUSGAS-BESKATNING

**En ensartet
drivhusgas-
beskatning giver
forskydninger i
beskæftigelsen**

Beregningerne i *Økonomi og Miljø, 2020* sandsynliggør, at en ensartet drivhusgasbeskatning på omkring 1.200 kr. pr. ton CO₂e i 2030 ikke påvirker den samlede beskæftigelse nævneværdigt, men at der sker forskydninger i beskæftigelsen mellem brancher. Beregningerne indikerer, at beskæftigelsen i landbruget falder med ca. 25 pct. i 2030 i forhold til grundscenariet, svarende til 11.000 årsværk. I fødevarerindustrien falder beskæftigelsen med ca. 9 pct. eller 3.600 årsværk. Beskæftigelsen stiger derimod i serviceerhverv og i øvrige dele af industrien.

**Misforhold
mellem job, der
forsvinder, og job,
der opstår, øger
omkostningerne**

Modelberegningerne inkluderede imidlertid ikke alle typer af tilpasningsomkostninger, dvs. midlertidige omkostninger, der er større, jo hurtigere omstillingen skal finde sted. Eksempelvis medregnes ikke omkostninger ved omstilling af arbejdsstyrken til den nye erhvervsstruktur, herunder produktivitetstab og perioder med ledighed. Hvis den geografiske placering eller indholdet i de job, der forsvinder, er væsentlig forskellig fra de job, der opstår, må disse omkostninger ventes at være større.

Kapitlet belyser de udsatte job i landbruget og industrien

Kapitlet belyser, hvilke arbejdspladser i landbruget og industrien, der er udsatte ved indførelse af en ensartet drivhusgasbeskatning, og hvem der besidder disse job i dag. Kapitlets beregninger baserer sig på registerdata for virksomheder og deres ansatte og på antagelser og resultater fra den generelle ligevægtsmodel i *Økonomi og Miljø, 2020*.

Stor heterogenitet mellem virksomhederne i industrien

Beregningerne indikerer, at der selv indenfor brancher er væsentlig forskel på, hvordan forskellige virksomheder og dermed deres ansatte påvirkes af en ensartet drivhusgasbeskatning på 1.200 kr. pr. ton CO₂e i 2030. I den mest drivhusgasintensive branche i industrien, betonindustri og teglværker, udgør den umiddelbare afgiftsbetaling mindre end 10 pct. af omkostningerne for 90 pct. af virksomhederne. I langt de fleste øvrige virksomheder i industrien udgør afgiftsbetalingen mindre end 2 pct. af omkostningerne. Den betydelige heterogenitet mellem virksomhederne taler for, at eventuelle afvigelser fra en ensartet drivhusgasbeskatning, eksempelvis i form af fradrag for afgiften af hensyn til drivhusgaslækage, foretages med udgangspunkt i den enkelte virksomhed frem for branchegennemsnit.

Beskæftigelsen reduceres hos få virksomheder i industrien, ...

Ifølge beregningerne reduceres beskæftigelsen for ca. 15 pct. af virksomhederne i industrien med en ensartet drivhusgasbeskatning sammenlignet med grundscenariet i 2030. Hos de fleste virksomheder vil beskæftigelsen være uændret eller stigende, fordi lønniveauet reduceres. De 20 virksomheder, hvor beskæftigelsen falder mest, står for ca. 82 pct. af den samlede reduktion i beskæftigelsen i industrien. Beskæftigelsen falder særligt hos slagterier og mejerier.

... men på tværs af hele landbruget

Beregningerne indikerer, at der er store beskæftigelsesfald på tværs af bedriftsformer og landsdele i landbruget. Malkekvægsbedrifter er de mest drivhusgasintensive, og her reduceres beskæftigelsen med 31-38 pct. Beskæftigelsen falder med 19-29 pct. for svineproducenter, som i højere grad er udsat for international konkurrence, og med 27-35 pct. for bedrifter med planteproduktion, der leverer input til det animalske landbrug, hvor produktionen falder. Fjerkræbedrifter er mindre drivhusgasintensive, og her falder beskæftigelsen med 12-20 pct.

De udsatte job er koncentreret i Vestdanmark ...

Reduktionen i beskæftigelsen i landbruget og industrien sker hovedsageligt i de vestlige dele af Danmark. Målt i forhold til den samlede beskæftigelse i kommunen er beskæftigelsesfaldet i landbruget størst i Tønder, Varde, Morsø og Vesthimmerland Kommune. I industrien er beskæftigelsesfaldet størst i Vejen og Ringkøbing-Skjern Kommune. Koncentrationen af de udsatte job i Vestdanmark kan øge tilpasningsomkostningerne i det omfang, at de job, der opstår i primært serviceerhvervene, særligt er beliggende i byer på tværs af hele landet.

... og besiddes i et vist omfang af udenlandsk arbejdskraft

I landbruget og industrien varetages henholdsvis en fjerdedel og en femtedel af de udsatte job af udenlandsk arbejdskraft. En del af disse personer må formodes at forlade landet som følge af en ensartet drivhusgasbeskatning, hvis de ikke kan finde anden lignende beskæftigelse i Danmark. Den høje andel af udenlandsk arbejdskraft mindsker alt andet lige de samlede tilpasningsomkostninger for danske borgere.

Indholdet i de udsatte job er forskelligt fra de job, der opstår

Tilpasningsomkostningerne som følge af en ensartet drivhusgasbeskatning er større, hvis arbejdets indhold ændres, end hvis arbejdets indhold ikke ændres. Beregningerne indikerer, at indholdet i mange af de job, der forsvinder, må forventes at være forskellig fra de job, der opstår. For det første indikerer beregningerne, at beskæftigelsen i fremstillingssektoren særligt stiger i medicinalindustrien, hvor jobindholdet må forventes at være anderledes end i landbruget og fødevarerindustrien. For det andet er kvalifikationerne i de job, der forsvinder, lavere end i de job, der opstår. Lønmodtagerne i de udsatte job i landbruget med dansk oprindelse er relativt unge og kendetegnet ved et uddannelsesniveau, der er lavere end blandt lønmodtagere generelt i Danmark. Dette misforhold i kravene til kvalifikationer mellem job, der forsvinder, og job, der opstår, stiller krav til uddannelses- og opkvalificeringsindsatsen for at mindske tilpasningsomkostningerne ved en ensartet drivhusgasbeskatning.

En hurtig annoncering af klimapolitikken kan mindske tilpasningsomkostningerne

Ca. hvert tredje af de udsatte job i landbruget besiddes af bedriftens ejer og af dennes familie. Ca. 30 pct. af personerne i denne gruppe når pensionsalderen inden 2030. Det indikerer, at der er et potentiale for at foretage en omstilling i beskæftigelsen frem mod 2030 gennem en naturlig afgang af ældre og en mindsket tilgang af unge til erhvervet, snarere end en tidligere afgang for eksisterende selvstændige. Dette kræver dog, at der hurtigst muligt annonceres en ensartet drivhusgasbeskatning, så usikkerheden om de fremtidige rammevilkår mindskes.

Forskydningerne i beskæftigelsen kan mindskes med et outputbaseret fradrag

Tilpasningsomkostningerne forbundet med omstilling af arbejdsstyrken kan mindskes ved at kompensere virksomhederne for drivhusgasafgiften via et outputbaseret fradrag. Modelberegningerne i *Økonomi og Miljø, 2020* indikerer imidlertid, at et fradrag på 80 pct. af afgiftsbetalingen øger velfærdstabet (ekskl. tilpasningsomkostninger) med 0,5-0,8 mio. kr. årligt pr. årsværk, der ikke skifter branche. Tilpasningsomkostninger ved brancheskift, i form af blandt andet søgeomkostninger, præferencer for at være i den tidligere branche og produktivitetstab, skal dermed være meget store, før end der samlet set er tale om en velfærdsgevinst ved et outputbaseret fradrag.

