

CEPOS NOTAT: ANBEFALINGER TIL DANSK KLIMAPOLITIK

14-10-2020

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20928440)

RESUMÉ

Det anbefales, at Danmark ikke fører selvstændig klimapolitik i forhold til EU, som repræsenterer Danmarks som partner i Parisaftalen og koordinerer medlemslandenes klimaindsats. Danmark bør afvente det udspil til en udmøntning af et nyt klimamål, der er på vej fra EU-kommissionen. De bedste muligheder for at påvirke den globale opvarmning ligger i at påvirke den endelige EU-politik.

Såfremt der er politisk ønske om dansk enegang, bør det være et grundprincip at vælge de mest omkostningseffektive redskaber, og at kompensere for de negative samfundsøkonomiske effekter med økonomiske strukturreformer. Der bør kun anvendes afgifter, i det omfang annullering af EU-kvoter ikke er mere omkostningseffektivt.

1. UDGANGSPUNKTET FOR DANSK OG EUROPÆISK KLIMAPOLITIK

Samtidig med, at Folketinget har indgået en aftale om en klimalov og en klimaafteale (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2019; Regeringen 2020), har EU-kommissionen annonceret en plan til udmøntning af dens "Green Deal". Hvor klimaloven har en isoleret reduktion i dansk drivhusgasudledning på 70 pct. i 2030 som mål, er målet for Kommissionens udspil en reduktion i hele EU på 50-55 pct.

Danmark er i forvejen bundet af et EU-krav om at reducere udledningerne uden for kvotesektoren med 39 pct. i 2030. Udledningerne i kvotesektoren er derimod reguleret direkte af EU. Disse udledninger er dog dobbeltreguleret, idet der også er varierende danske afgifter på kvoteomfattede udledninger.

Af (Brøns-Petersen (2020) fremgår det, at den mest effektive måde at opnå et givent klimamål er gennem en ensartet pris (i form af en afgift og kvotepris) på samtlige udledninger omfattet af målet (se også Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet 2018).

Af skemaet fremgår hvordan forskellige mål kan opnås mest omkostningseffektivt. Målene bør i sig selv vurderes efter, om de er bindende (som EU-kravet til ikke-kvotesektoren) og om de bidrager på en hensigtsmæssig måde til at begrænse global opvarmning.

Mål og mest omkostningseffektive midler

Mål	Mest omkostningseffektive midler
Optimal global klimapolitik	a. Ensartet afgift i alle lande svarende til global klimaeksternalitet
Opfylde Danmarks nuværende internationale forpligtelser (via EU)	a. Ensartet afgift på alle udledninger i ikke-kvotesektor b. Maksimal udnyttelse af fleksible instrumenter (kvoter)
Omkostningseffektiv klimapolitik i EU	a. Udvide kvotesektor (først med transport, som er teknisk uproblematisk at inkludere) b. Ensartet pris på tværs af kvotesektor og landenes ikke-kvotesektor c. Reform af kvotesystemet
Øgede reduktionsmål i EU	a. Reduktion af kvotemængde
Isoleret reduktion i dansk globalt klimaaftryk	a. Kvoteannullering og b. Ensartet afgift lækagejusteret på alle danske udledninger svarende til lækagejusteret kvotepris (dvs. afgift op til kvotepris).
Isoleret reduktion i danske udledninger	a. Ensartet afgift på alle danske udledninger omfattet af målet

Kilde: Brøns-Petersen (2020)

2. ANBEFALINGER

Anbefalingerne af valget af midler i klimapolitikken afhænger af valget af mål.

Målene bør afspejle, at isolerede danske tiltag har meget begrænset effekt på det globale klima, men samtidig reducerer den økonomiske vækst og velstand. Væksten er i forvejen udfordret af lav produktivitetsvækst og mangel på økonomiske reformer. Derfor anbefales det

- At fastlægge mål og midler med så små samfundsøkonomiske omkostninger som muligt
- At kompensere for de væksthæmmende effekter af klimapolitikken gennem kompenserende nedsættelser af andre skatter samt andre strukturreformer.

Anbefalinger vedrørende mål for dansk klimapolitik.

Det anbefales, at Danmark koncentrerer sig om at leve op til EU-kravene. Danmark deltager i det internationale samarbejde om at bekæmpe for store klimaforandringer gennem EU, som også udmønter EU's klimamål gennem henholdsvis ETS-sektoren (kvotesektoren) og nationale krav i non-ETS (ikke-kvotesektoren).



Politiske ønsker om en mere ambitiøs klimapolitik bør søges gennemført på EU-niveau. EU-kommissionen er i færd med at udarbejde et forslag om at skærpe EU's 2030-mål til en reduktion på mindst 55 pct. (i forhold til 1990). Danmark bør under alle omstændigheder afvente en endelig EU-aftale, før der tages endelig stilling til, om Danmark bør gå videre end de nye EU-krav. Ellers er der en risiko for, at de danske ekstra-ambitioner blot indregnes i den samlede EU-målsætning, således at andre lande kan udlede tilsvarende mindre. Vedtagelsen af klimaloven har allerede gjort problemet akut.

Såfremt Danmark ønsker at gå videre end en endelig EU-aftale, bør målet ikke som 70 pct.-målet udformes som et rent nationalt mål uden hensyn til lækage, men som et mål om at nedbringe det danske globale klimaaftryk (altså inklusive lækage). I lyset af de store usikkerhedsmomenter om omkostningerne ved kvantitative udledningsmål anbefales det, at målet udformes som en udgiftsvillighed – altså at anvende en given samfundsøkonomisk omkostning så omkostningseffektivt som muligt.

Anbefalinger vedrørende midler til at nå klimapolitiske mål

Det bør være et helt grundlæggende princip, at uanset hvad der vælges som mål, så bør det realiseres så omkostningseffektivt som muligt.

EU's centrale betydning for dansk klimapolitik taler for, at Danmark først og fremmest satser på at påvirke EU's klimapolitik. EU's kvotesystem er i udgangspunktet det mest omkostningseffektive redskab, men bør forbedres. Den såkaldte markedsstabiliseringsmekanisme bør afskaffes og erstattes af en ubetinget nedbringelse af kvotemængden, svarende til EU's overordnede klimamål. Kvotesystemet bør udvides til at omfatte transportsektoren og på længere sigt også landbruget, og der bør indføres fri adgang til at anvende kvoter til at honorere medlemslandenes non-ETS-forpligtelser. Det vil muliggøre, at forskellene i de marginale reduktionsomkostninger i ETS-sektoren og udenfor vil kunne udjævnes, så den ønskede reduktion opnås med de lavest mulige omkostninger.

Danmark deltager ikke direkte, men via EU i internationale klimaaftaler som Paris-aftalen. Selv EU's udledninger er globalt set begrænsede, og den største effekt på de globale klimaproblemer opnås gennem det internationale aftalesystem. Ideelt set bør aftales, at alle lande opkræver en klimaafgift svarende til den globale skadevirkning af øget drivhusgasudledning.

Danmark bør opfylde sin non-ETS-forpligtelse i EU gennem kvotesystemet – dvs. udnytte adgangen til fleksible instrumenter i fuldt omfang – samt gennem en ensartet afgift på alle non-ETS-udledninger, herunder landbrug (eventuelt i form af det tidligere skitserede kvotesystem for dansk landbrug). Afgiften skal fastsættes, så den realiserer den resterende forpligtelse.

Yderligere målsætninger, som danske politikere selv fastlægger, bør udnytte, at de selv frit kan vælge de mest effektive instrumenter. Et yderligere dansk mål bør sigte på at nedbringe det glo-



bale klimaproblem - og fokusere på det danske globale klimaaftryk. Det taler for primært at anvende kvotesystemet samt afgiftssystemet i den udstrækning, det globale fodaftryk kan reduceres til lavere samfundsøkonomiske omkostninger i non-ETS-sektoren i Danmark. Det kræver en ensartet afgift svarende til målsætningen. Afgiften på de danske udledninger skal korrigeres for lækage for at sikre en ensartet afgift på det globale klimaaftryk (ved lækagekorrektio n forstås, at afgiften beregnes som den ensartede afgift gange én minus lækageraten, jf. (Brøns-Petersen 2020b)). På samme måde kan effekten af anvendelse af kvotesystemet korrigeres for lækage¹. Der er selvsagt betydelig usikkerhed om lækageraterne størrelse². Udmøntningen bør af praktiske grunde ske ved en afgift differentieret efter hovedkategorier af energianvendelse mv. og den forventede gennemsnitlige lækage forbundet med dem.

Det anbefales endvidere, at selvstændige danske reduktionsmål fastlægges med et langsigtet perspektiv. En hård reduktion allerede i 2030 vil i høj grad skulle ske med eksisterende teknologi, som stadig er væsentlig dyrere end fossil teknologi. Det gør den grønne omstilling unødigt dyrere og kan svække omstillingsevnen på længere sigt.

Hvis målet fra klimaloven fastholdes som en reduktion af de nationale udledninger på 70 pct. (i forhold til 1990) uden hensyn til lækage, er det mest omkostningseffektive redskab en ensartet afgift på alle danske udledninger. Merafgiften anslås i modelberegningen i Brøns-Petersen (2020a) til 1.155 kr./ton CO₂e, som skal tillægges eksisterende afgifter (380 kr. i CO₂-afgifter mv. og 218 kr./ton i energiafgifter mv.), for energirelaterede emissioner, ekskl. person- og varebiler. For landbruget foreslås en afgift på 1.400 kr./ton CO₂e, alternativt udformet som et kvotesystem med gratiskvoter.

Uanset valget af målsætning bør en afgift implementeres gradvist frem mod målåret.

Anbefalinger om at sikre uændret økonomisk vækst

Det anbefales, at der kompenseres for de negative samfundsøkonomiske konsekvenser af dansk klimapolitik gennem økonomiske reformer, der giver samfundsøkonomiske gevinster i mindst samme størrelsesordenen. Ved en samfundsøkonomisk omkostning på 22,5 mia.kr. (svarende til den billigste udmøntning af 70 pct.-målsætningen), kan det f.eks. opnås ved at omlægge eksisterende energiafgifter til en ensartet afgift, og en afskaffelse af topskat og registreringsafgift samt en nedsættelse af selskabsskatten med 4 point til 18 pct. (jf. Brøns-Petersen 2020c).

¹ Der er som udgangspunkt fuld lækage *indenfor* kvotesystemet, fordi der udstedes en given kvotemængde. Annullering af en kvote vil derfor reducere udledningerne fra kvotesystemet tilsvarende. Kvotestabiliseringsmekanismen kan imidlertid medføre, at lækageraten kan afvige fra 1 på kortere sigt. Lækageraten kan både blive lavere og højere (jf. Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab 2018). Desuden kan der ske lækage fra EU til andre lande.

² For den del af lækagen, som sker gennem de globale energipriser, er effekten dog ens på tværs af udledninger, hvorfor lækageraterne herfra også er det.



REFERENCER

- Brøns-Petersen, Otto. 2020a. "Hvor store strukturreformer skal der til som modvægt til 70 pct.-klimamål?" *Cepos analysenotat*.
- . 2020b. "Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål". *Cepos analysenotat*.
- . 2020c. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål". *Cepos analysenotat*.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab. 2018. "Økonomi og miljø". De Økonomiske Råd. https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/M18/m18_.pdf.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. 2019. "Aftale om klimalov af 6. december 2019". <https://kefm.dk/media/12965/aftale-om-klimalov-af-6-december-2019.pdf>.
- Regeringen. 2020. "Klimaaftale for energi og industri mv. 2020". <https://fm.dk/media/18085/klimaaftale-for-energi-og-industri-mv-2020.pdf>.
- Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. 2018. "Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. Delanalyse 4. Afgifts- og tilskudssystemets virkninger på indpasning af grøn energi". 4. Skatteministeriet. <http://www.skm.dk/media/1485757/afgifts-og-tilskudsanalysens-delanalyse-4.pdf>.