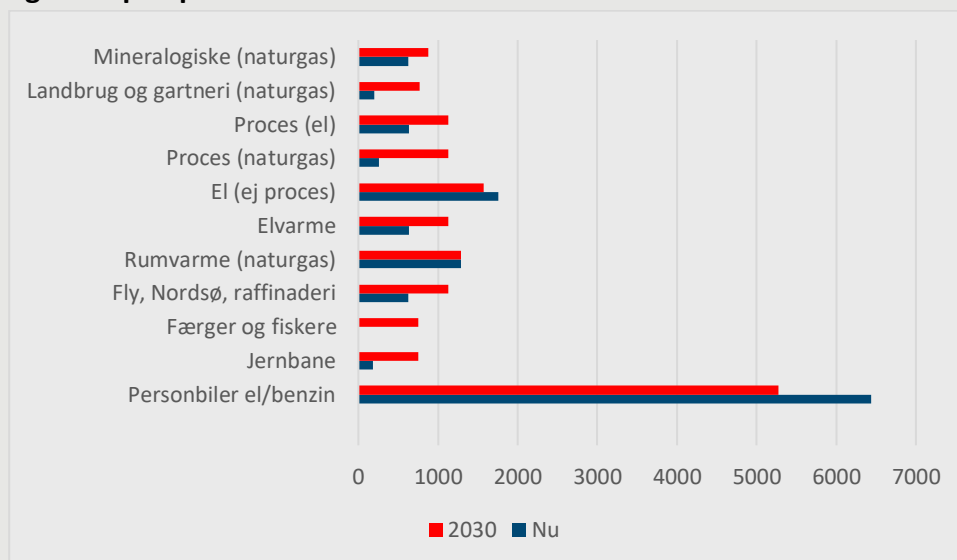


Næste etape af grøn skattereform, som forventes aftalt i efteråret, skal primært omhandle landbruget. Analysens hovedkonklusioner er:

- Der anbefales en klimapris i landbruget svarende til den laveste pris på andre udledninger af drivhusgasser på 750 kr./ton CO₂e, hvis 70 pct.-klimamålet opretholdes. Der ville være betydelige samfundsøkonomiske meromkostninger ved at fritage landbruget fra en generel klimaafgift, fordi landbrugets udledninger fylder så meget (landbrugets udledninger af andre klimagasser end CO₂ svarer uden ny politik til 60 pct. af de samlede tilladte udledninger i Danmark under 70 pct.-målets loft).
- Der er ligeledes en unødvendig samfundsøkonomisk omkostning ved i stedet at indføre specifikke tilskud til drivhusgasreduktioner i landbruget.
- Reduktionspotentialer i landbruget er uhyre usikkert, hvilket er en yderligere begrundelse for at pålægge erhvervet en afgift frem for et kvantitativt mål. Derfor bør landbrugsaftalens kvantitative mål om en reduktion på 55-65 pct. samtidig falde bort eller højst fortolkes som en hensigtserklæring. Alternativt bør en eventuel manko allerede nu aftales dækket af kvoteannullering.
- 70 pct.-målet vil under alle omstændigheder medføre store omkostninger for erhvervet, medmindre der indføres kompenserende ordninger. Det bør overvejes at udmønte klimaprisen i landbruget i form af et gratiskvotesystem.

Afgifter og kvotepris per ton CO₂



Den mest omkostningseffektive måde at opnå et givent klimamål på er ved at sætte en ensartet pris på alle udledninger omfattet af målet. Klimalovens mål om at reducere de nationale udledninger med 70 pct. bør således ideelt opnås med en ensartet pris, dvs. kombineret kvotepris og CO₂e-afgift, på tværs af alle typer af udledninger, herunder også landbrugets. Da målet netop er de nationale udledninger, uafhængigt af lækage til udledninger i andre lande, skal CO₂e-afgiften ikke tage hensyn til lækage. Det skyldes den måde, målet er defineret på. Hvis der alligevel justeres for lækage, vil det gøre realiseringen af 70 pct.-målet endnu dyrere samfundsøkonomisk. Lækageproblemet er et væsentligt hensyn, som imidlertid taler for at ændre målet i sig selv, ikke blot midlet til at opnå det.

Fastsættelsen af et nationalt mål på 70 pct. vil få store negative konsekvenser for dansk landbrug og dets følgeerhverv, men det vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved målet endnu mere, hvis landbrugets udledninger ikke prissættes på linje med andre udledninger.

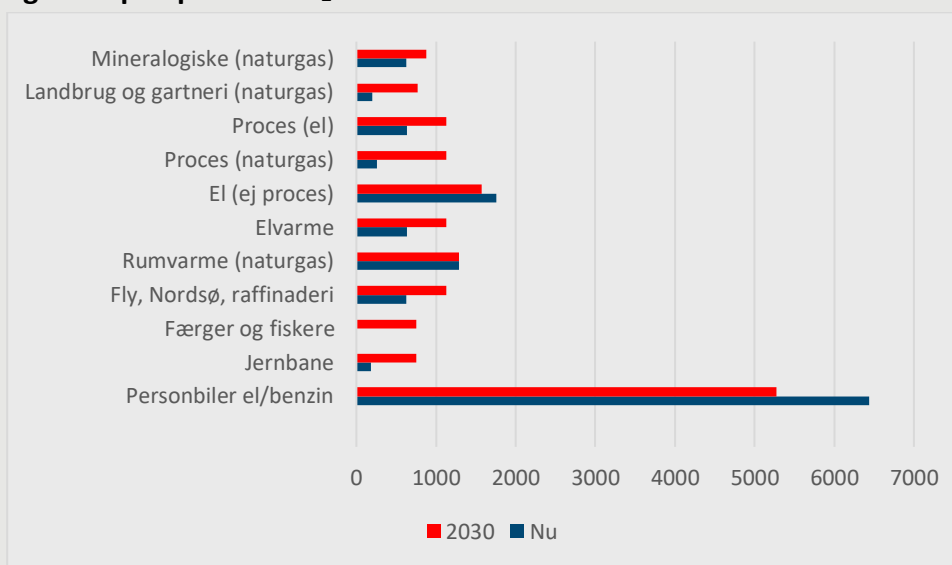
Landbrugets CO₂e-pris bør fastsættes til 750 kr./ton

I grøn skattereforms første etape er indført en CO₂-afgift på 750 kr./ton på de energirelaterede udledninger, som ligger uden for kvotesektoren. Desuden er indført en halv afgift på 375 kr./ton for kvotesektorens udledninger, hvilket kommer oveni den forventede kvotepris på 750 kr./ton (dvs. 1.125 kr. i samlet CO₂-pris). CO₂-afgiften omfatter i øvrigt også landbrugets energirelaterede udledninger af CO₂. Afgiftsgrundlaget er udvidet til hidtil fritagne områder. Hertil kommer, at energifgifterne er nedsat, men ikke til EU's minimum, på el og fossile brændsler til varme (samt på benzin og diesel).

Det indebærer, at CO₂-prisen ikke er ens på tværs af udledninger, om end mere ensartet end hidtil (se figur 1).

Figur 1

Afgifter og kvotepris per ton CO₂



Indretningen af den grønne skattereform indebærer, at CO₂e-afgiften på landbrugets udledninger af andre drivhusgasser end CO₂ bør fastlægges på samme niveau som CO₂-afgiften på resten af ikke-kvotesektoren. Derfor bør prisen for landbrugets udledninger også fastsættes til 750 kr./ton. Det vil placere landbrugets udledninger på det laveste niveau, andre udledninger prissættes til.

Hvis CO₂e-prisen fastsættes på et endnu lavere niveau - og eller helt undlades - vil det medføre en unødvendig samfundsøkonomisk omkostning forbundet med, at udledninger med en lavere reduktionsomkostning vil fortrænge udledninger med en højere reduktionsomkostning andre steder i økonomien. Meromkostningen ved at undtage landbruget er tidligere beregnet til 5,2 mia.kr. om året, svarende til 22 pct. (Brøns-Petersen 2020)¹.

Landbruget bør ikke pålægges andre drivhusgasrelaterede omkostninger eller tildeles specifikke tilskud til at nedbringe udledningerne. Det vil medføre, at skyggepriserne bliver mere uensartede og forvride udledningerne. En tilskudsordning kan ikke udformes omkostningseffektivt og teknologineutralt, medmindre den i praksis udformes som en afgift med tilbageførsel.

Kulstofbinding i landbruget bør dog gives et tilskud svarende til afgiftssatsen (pålægges "negativ afgift"), hvilket vil bidrage til omkostningseffektivitet.

Landbruget bør sættes fri fra de kvantitative mål i landbrugsaftalen.

Indførelse af en afgift på landbrugets udledninger er grundlæggende uforenelig med også at omfatte erhvervet af mængdemæssige reduktionskrav. Fordelen ved en afgift er, at den bidrager til at sikre de billigste reduktioner på tværs af sektorer. Denne egenskab går tabt, hvis sektorerne også pålægges et bestemt reduktionsmål.

Derfor bør målsætningen om en reduktion på 55-65 pct. i landbrugets udledninger i den såkaldte landbrugsaftale fra 2021 ideelt set falde bort, eller i det mindste ikke opfattes som definitivt bindende, men som en vejledende politisk hensigt. Ellers er der en risiko for, at landbruget påtvinges reduktioner, som er samfundsøkonomisk dyrere end muligt i andre sektorer. Landbrugsaftalens mål er da heller ikke underbygget af andet end en højst usikker liste af reduktionsmuligheder, som forudsætter udvikling af økonomisk bæredygtige teknologier (f.eks. pyrolyse). Selv om erhvervet selv finder det teknologisk og økonomisk realistisk at anvende de anførte teknologier, er der fortsat betydelig usikkerhed. Tidshorizont, omkostninger og markedsforhold rykker sig almindeligvis ved indførelsen af ny teknologi.

For landbruget er det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige reduktionspotentiale særligt usikkert. Det skyldes, at en klimaafgift til dels vil sætte sig i jordpriserne. I det omfang, der er plads til afgiften i jordpriserne, er det ikke samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at reducere erhvervets udledninger.

Usikkerheden afspejler sig da også markant i de modelberegninger, der er foretaget af en effekt af en klimaafgift, jf. tabel 1. Reduktionspotentialet strækker fra 5,4-5,8 mio. ton CO₂e i Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2021) til under 1 mio. ton i Dreamgruppen (2022) ved en afgift på henholdsvis 1.200 kr. og 750 kr. I Brøns-Petersen (2020) ventes en reduktion på 3,1 mio. ton ved en afgift på 1.400 kr. Udover forskelle i afgiftsniveau kan forskellene i reduktionspotentiale i høj grad tilskrives forskellige antagelser om jordprisedvæltning.

¹ Dog under forudsætning af en referencepris på andre udledninger på 1.535 kr.

Tabel 1
Reduktionspotentiale i landbruget

	Skylgepris pr. ton CO ₂ e	Årlig reduktion (2030) mio. ton CO ₂ e
Brøns-Petersen 2020	1.400 kr.	3,1
DØRS 2021	1.200 kr.	5,4-5,8
Dreamgruppen 2022	750 kr.	< 1,0
<i>Landbrugsaftalen</i>		2,4+5,0

Det er derfor yderst risikabelt fortsat at hægte et definitivt reduktionskrav på erhvervet.

EU's kvotesystem kan dæmpe konsekvenserne af kvantitative reduktionsmål i landbruget.

I klimaloven er åbnet mulighed for at drøfte anvendelse af kvoteannullering som middel til at nå 70 pct.-målet, hvis det viser sig vanskeligt at nå ellers. Tilsvarende er der i Danmarks EU-krav til ikke-kvotesektoren givet adgang til at nå en del af kravet med kvoteannullering. Det vil næppe være muligt at realisere EU-kravet frem mod 2030 ved nuværende politik uden at anvende kvoteannullering (Brøns-Petersen 2022).

Såfremt det vælges at bevare et kvantitativt mål for landbrugets reduktion, bør det på forhånd fastlægges, at en eventuel manko i 2030 efter indførelsen af en klimaafgift på 750 kr./ton CO₂e dækkes med kvoteannullering.

Adgangen i EU-kravet til kvoteannullering bør under alle omstændigheder udnyttes, men en del heraf bør anvendes til en eventuel landbrugsmanko i 2030. Hvis landbrugets manko måtte blive større end de annulleringer, EU-kravet muliggør, bør der anvendes yderligere kvoteannullering² til at dække mankoen. 70 pct.-målet er et rent dansk mål, og danske politikere vælger frit, hvordan de vil opfylde det. Det er der ingen EU-bindinger på.

70 pct.-målet vil som udgangspunkt få store økonomiske konsekvenser i landbruget.

En klimaafgift på 750 kr./ton CO₂e vil med de nuværende samlede udledninger på 15,9 mio. ton (inkl. LULUCF) indebære en meromkostning på 11,9 mia.kr. Der vil også være en betydelig omkostning, selv om udledningerne falder som konsekvens af afgiften. Omkostningerne til at reducere udledningerne vil være der, uanset om de er drevet af en klimaafgift eller andre virkemidler.

Det skal sammenholdes med, at erhvervet i dag betaler 1,6 mia.kr. i samlede direkte skatter og afgifter, og at bruttooverskuddet i 2019 udgjorde 21,5 mia.kr. (før fradrag af renteudgifter på 6,5 mia.kr.).

Da kun en begrænset del af omkostningerne til klimaafgift og drivhusgasreduktion kan overvælttes i salgspriserne, vil 70 pct.-målet som udgangspunkt udløse meget store indkomsttab, jordprisfald og

² EU's kvotesystemet lægger et loft over de totale udledninger i EU's kvotesektor (industri, elproduktion og fly). Annullering af kvoter medfører, at loftet og udledningerne som udgangspunkt sænkes tilsvarende. Kvotesystemet er strammet væsentligt i EU's klimaplan "Fit for 55". Det har på den ene side øget kvoteprisen og dermed også omkostningen ved kvoteannullering og på den anden side fremrykket effekten af kvoteannullering samt mindsket risikoen for slør i reduktionerne som følge af kvotestabiliseringsreserven.

ganske givet også konkurrer i erhvervet. Det kan politisk tale for at indføre ordninger, der kompenserer for selve indkomsttabet.

De økonomiske konsekvenser for landmændene kan begrænses - men et bundfradrag er ikke nok.

Effekten på udledningerne af en klimaafgift kommer af dens forhøjelse af de *marginale* omkostninger ved at udlede drivhusgasser. Det er kun marginalet, som er nødvendig for incitamentet til at udlede mindre. Men som udgangspunkt vil en afgift som nævnt også medføre et stort indkomsttab. Det umiddelbare indkomsttab vil blive særlig stort i landbruget, fordi en del af afgiften kapitaliseres i jordpriserne.

I princippet kan indkomsteffekten fjernes uden at fjerne marginalet. Det kan ske ved at føre provenuet tilbage til bedrifterne på en måde, som ikke påvirker deres adfærd. Hvis den enkelte bedrift får tilbageført et beløb svarende til, hvad afgiften ville have indbragt for udledningerne i 2022 (eventuelt gennemsnittet i en årrække inden), vil den så vidt muligt blive kompenseret for indkomsttabet (forudsat at 2022 er repræsentativt for, hvad de ville have udledt uden afgiften i de efterfølgende år).

Princippet med at tilbageføre en del af indkomstvirkningen af en afgift er allerede kendt fra afgifter med bundfradrag. Man kan dog ikke nøjes med blot at indføre et bundfradrag i klimaafgiften på landbruget. Hvis landbruget skal kompenseres fuldt ud, og hvis marginalet ikke skal udhules, så skal bundfradraget som sagt svare til de historiske udledninger (f.eks. i 2022). Da udledningerne jo skal falde, betyder det, at der skal tilbageføres *mere* end det provenu, der bliver indbetalt i afgift af de resterende udledninger.

Det rejser to problemer. For det første skal der findes ekstra provenu, f.eks. fra råderummet. For det andet - og mere kritisk - forbyder EU's statsstøtteregler, at der godtgøres mere i afgift, end en virksomhed har betalt.

Det kan overvejes at løse problemet ad flere veje. For det første kan landbrugets jordskatter nedsættes yderligere. For det andet kan en del af EU's landbrugsstøtte i den kommende støtteperiode omlægges. En del af EU's landbrugsstøtte er således ikke bundet på forhånd (men hvis der er forventninger om fortsat støtte, er den allerede kapitaliseret i jordpriserne og kan ikke "bruges en gang til"). For det tredje kan den tilladte nationale finansiering ud over EU's landbrugsstøtte øges.

Alternativt er det muligt, at klimaafgiften på landbruget kan udformes som et gratis-kvotestystem med samme egenskaber (modellen er nærmere beskrevet i Brøns-Petersen (2020)). Modellen svarer til en afgift med et bundfradrag, svarende til den historiske udledning - uanset om udledningerne falder, og hvor bundfradraget altså kan overstige den betalte afgift. Modellen er skitseret i boksen.

Boks 1

Sådan kan et særligt kvotesystem for dansk landbrug indrettes

Sådan kan et kvotesystem for landbruget udformes

En pris på drivhusgas fra landbruget kan både udformes som en traditionel afgift og et kvotesystem. En eventuel kompensation kan udformes ved et bundfradrag i afgiften eller tildeling af gratiskvoter.

Fuld kompensation kræver imidlertid, at der tildeles et bundfradrag eller et antal gratiskvoter, som svarer til udledningerne i et basisår før systemet indføres. I et afgiftssystem forhindres det af EU's statsstøtteregler, som forbyder godtgørelse af mere end faktisk betalte afgifter.

Et kvotesystem kan i princippet baseres alene på gratiskvoter, men der er som udgangspunkt to ulemper ved et kvotesystem. For det første sikrer det ikke, at prisen på drivhusgasser fra landbruget svarer til prisen uden for landbruget. For det andet vil gratiskvoter svarende til de historiske udledninger indebære, at landbruget ikke nedbringer drivhusgasudledningerne i forhold til basisåret.

Kvotesystemet kan imidlertid udformes, så det undgår disse problemer. En skitse til en sådan model består af følgende:

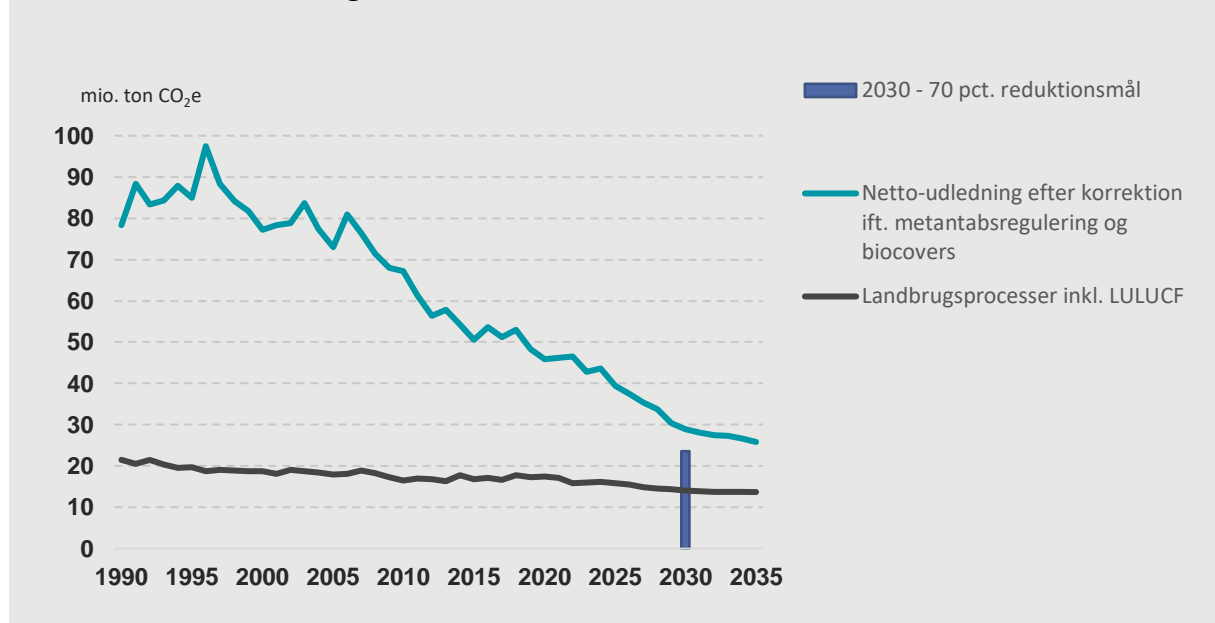
1. Der udstedes årligt et antal gratiskvoter til hver bedrift svarende til de beregnede udledninger i et historisk basisår.
2. Der indføres en kvotestabiliseringsfond, som køber og sælger kvoter til en pris svarende til CO₂-afgiften uden for landbruget (750 kr./ton CO₂e i 2030). Fonden finansieres af staten.
3. Bedrifterne kan købe og sælge kvoter ubegrænset til stabiliseringsfonden. Bedrifterne skal anskaffe kvoter svarende til deres udledninger. Overskydende kvoter kan afhændes, mens kvoter ud over gratisfordelingen kan købes.
4. Kvotesystemet løber for ét år ad gangen, og den årlige pris justeres svarende til CO₂-afgiften.

Principperne i kvotesystemet er i en vis udstrækning kendte fra EU's eget CO₂-kvotesystem ETS. Der har tidligere været anvendte kvotesystemer i landbruget.

70 pct.-målet vil med stor sandsynlighed medføre fald i landbrugsproduktionen og følgerhvervenes produktion

Landbrugets samlede udledninger af andre drivhusgasser end CO₂ (inkl. binding af kulstof i skov og mark) ventes at udgøre 15,9 mio. ton i 2023, eller hvad svarer til 60 pct. af de tilladte udledninger i 2030 ifølge det nuværende 70 pct.-mål (se figur 2). Landbrugets udledninger er hidtil faldet langsommere end i andre sektorer. Ifølge Energistyrelsens seneste fremskrivning vil landbrugets ikke-CO₂-udledninger tegne sig for 14,1 mio. ton i 2030 uden nye konkrete tiltag (Energistyrelsen 2023).

Figur 2
Samlede netto-udledninger ift. reduktionsmålene



Kilde: Energistyrelsen (2023)

Derfor er det urealistisk at undtage landbruget klimapolitisk ved et uændret 70 pct.-mål, hvor kun nationale reduktioner tæller. Det vil øge kravene til andre sektorer markant og også de samlede samfundsøkonomiske omkostninger. For hver forholdsvis billig reduktionsmulighed, som landbruget fredes for, skal der findes dyrere reduktionsmuligheder andre steder.

Referencer

- Brøns-Petersen, Otto. 2020. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål". *Cepos analysenotat*.
- . 2022. "Tvivlsomt om 70 pct.-klimamålet opfylder Danmarks nye EU-krav eller nedbringer EU's udledning af drivhusgas". *Cepos analysenotat*, november.
<https://cepos.dk/media/6560/tvivilsomt-om-70-pct-klimamaalet-opfylder-nye-eu-krav.pdf>.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab. 2021. "Økonomi og miljø 2020".
https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/m20/endelig_rapport/m20_endelig.pdf.
- Dreamgruppen. 2022. "Analyse af CO₂-afgift".
https://dreamgruppen.dk/media/12606/analyse_af_co2afgift.pdf.
- Energistyrelsen. 2023. "Klimastatus og -fremskrivning 2023". Energistyrelsen. 2023.
<https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/klimastatus-og-fremskrivning-2023>.