

Forbrugsafgift på oksekød og mejeri løser ikke klimaproblemerne i landbruget

Af analysechef Otto Brøns-Petersen og økonom Line Andersen

05-12-2023

En afgift på forbrug af oksekød og mejeriprodukter vil have meget beskedne effekt i forhold til Danmarks klimamål og internationale forpligtelser. Landbruget bør omfattes af en generel CO₂e-afgift på udledninger fra produktionen, fremfor en forbrugsbaseret afgift på udvalgte fødevarer.

- **En afgift, der gør kød og mejeriprodukter 10 pct. dyrere, vil kun sænke de danske drivhusgasudledninger med 0,11 mio. ton CO₂e, svarende til 0,3 pct. af Danmarks samlede udledninger**

I forhold til landbrugets samlede udledninger fra kvægproduktion, udgør reduktionen kun 2 pct. Den beskedne effekt skyldes, at langt størstedelen af mejeri- og kødproduktionen går til eksport.

- **Skyggeprisen på en forbrugsafgift på oksekød og mejeri er 1.938 kr./ton CO₂e**

Skyggeprisen er den samfundsøkonomiske omkostning ved CO₂e-reduktion. Beløbet skal sammenholdes med den normale afgiftssats på CO₂, som er 750 kr./ton i 2030.

- **En forbrugsafgift er mindre effektiv end en generel CO₂e-afgift på landbruget**

Det klart mest effektive værktøj til at reducere drivhusgasudledninger er en direkte afgift på udledningerne, herunder udledninger fra landbruget. Forbrugsafgiften vil alene virke gennem mindre kvægproduktion, mens en afgift direkte på udledningerne også vil tilskynde til en mindre CO₂e-intensiv produktion.

- **En forbrugsafgift rammer forbrugerne hårdere end landbruget**

På den anden side vil en generel CO₂e-afgift ramme landbruget hårdere. Mindre CO₂e-udledning i landbruget vil uvægerligt påvirke erhvervets økonomi negativt. Men det vil gøre den grønne omstilling væsentligt dyrere ikke at lade erhvervet omfatte af en generel udledningsafgift som resten af erhvervslivet m.v. Et hensyn til landbrugets økonomi bør derimod udmøntes ved kompensation.

- **Danmark bør ikke indføre nye klimamål, men fokusere på at opfylde EU-kravet, som nu er den største udfordring**

Det danske reduktionskrav fra EU er mere bindende end det danske 70 pct.-mål. Det gør i sig selv den grønne omstilling vanskelig, ikke mindst for landbruget. Nye isolerede danske klimamål, så som et ensidigt dansk forbrugsmål, vil gøre den grønne omstilling endnu dyrere. Det vil gøre det vanskeligere at opfylde EU-kravet og modarbejde det internationale produktionsbaserede aftalesystem på klimaområdet.

Landbrugets udledninger bør omfattes af en general afgift

Landbrugets udledninger af andre drivhusgasser end CO₂ tegner sig for 35 pct. af de samlede danske drivhusgasudledninger i 2023. Disse udledninger er ikke omfattet af den første etape af Grøn skattereform fra 2022. Hertil kommer udledninger af CO₂ forbundet med erhvervets energiforbrug. Disse udledninger er allerede omfattet af Grøn skattereform I.

Det er en del af regeringsgrundlaget og den såkaldte Svarer-gruppens kommissorium, at også udledningerne fra dyrkning og dyrehold skal omfattes af en afgift.

Både det ensidigt danske 70 pct.-klimamål og EU's byrdefordelingskrav til Danmark vedrører udledninger fra dansk produktion. Udledningerne fra dansk landbrug tæller med, uanset om varerne forbruges i Danmark eller eksporteres. Omvendt indgår udledninger forbundet med import i reduktionsforpligtelserne i de udenlandske produktionslande. Danmark kommer ikke det danske klimamål eller den internationale forpligtelse nærmere ved at begrænse udledningerne i udlandet.

Det har ikke desto mindre været overvejet og foreslået at indføre en afgift på oksekød mv. Mest konkret har Radikale Venstre (2023) foreslået en værdiafgift på oksekød. Klimarådet (2022) har ligeledes anbefalet, at det overvejes at indføre forbrugsafgifter på bl.a. oksekød og mejeriprodukter. I Venstre har en "kølediskaft" været diskuteret. Men det er grundlæggende en dårlig idé. En forbrugsafgift vil øge omkostningerne til den grønne omstilling, som billigst opnås gennem en ensartet CO₂e-afgift. Landbruget bør også omfattes af en sådan generel afgift.

Nærværende notat viser, at en forbrugsafgift kun vil have lille effekt på de danske drivhusgasudledninger, og at prisen for drivhusgasreduktionen er højere end gennem en generel CO₂e-afgift.

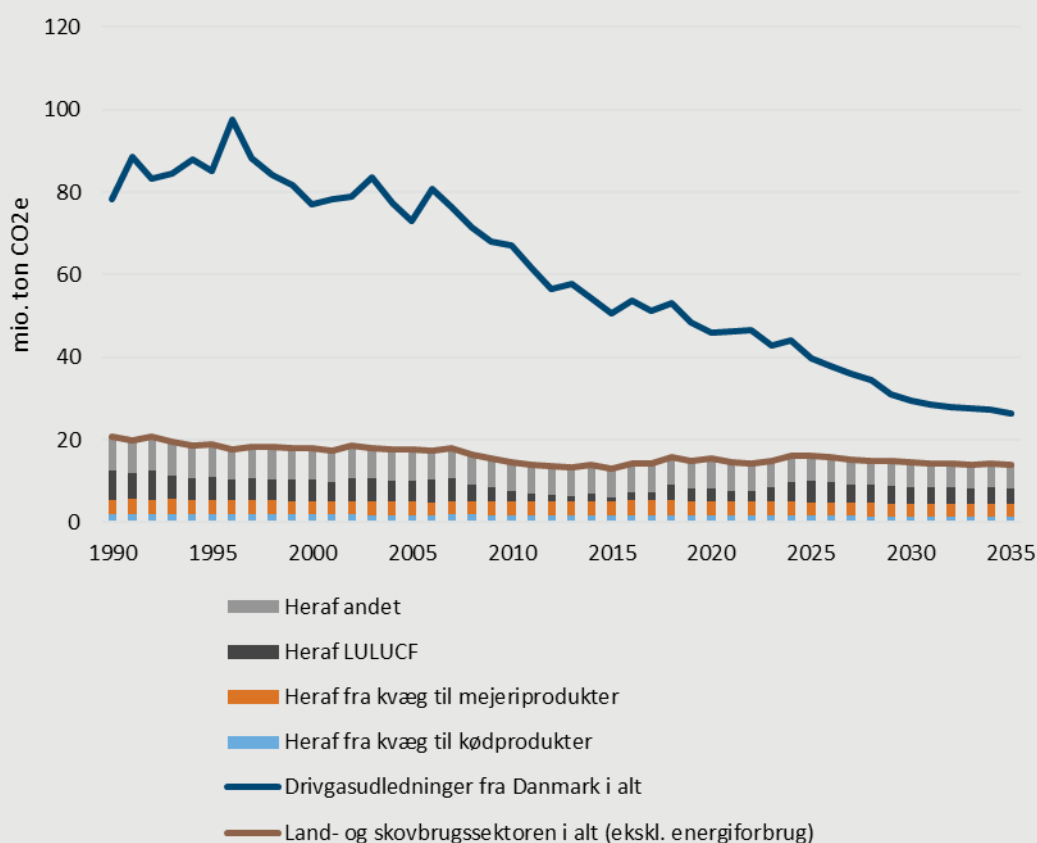
En afgift på kvægprodukter vil have meget beskednen effekt på dansk drivhusgasudledning

Beregninger til dette notat viser, at en forbrugsafgift kun vil have meget begrænset effekt på drivhusgasudledningen i Danmark. En afgift svarende til 10 pct. af forbrugerprisen på oksekød og mejeriprodukter forbrugt i Danmark vil sænke udledningen med 0,11 mio. ton CO₂e. Det svarer til 0,3 pct. af de samlede forventede danske udledninger i 2023 og 2 pct. af udledningerne fra landbruget.

Beregningen er nærmere gennemgået i bilaget.

Figur 1 illustrerer Danmarks samlede udledninger, herunder landbrugets og kvægs andele af de samlede udledninger.

Figur 1
Danske drivhusgasudledninger udledninger 1990-2035



Kilde: Klimastatus og -fremskrivning 2023 (Energistyrelsen, 2023)

Note: Indirekte lattergas er ikke inkluderet i udledninger fra kvæg

Af figur 1 fremgår det, at de samlede udledninger fra land- og skovbrugssektoren, og herunder udledningen fra kvæg, udgør en større andel af de samlede udledninger frem mod 2035 ifølge Energistyrelsens fremskrivning. Ifølge fremskrivningen forventes landbrugets udledninger¹ at falde med 3,09 mio. ton CO₂e fra 2021-2030. I samme periode forventes der dog et mindre optag fra skovbruget², hvilket udligner reduktionen fra landbruget for sektoren som helhed. Derfor vil udledninger fra land- og skovbrugssektoren stadig udgøre en større andel af de samlede udledninger i Danmark frem mod 2035 på trods af reduktioner i landbrugets udledninger. Alligevel forventes det ikke, at en afgift på kvægprodukter vil reducere denne andel betydeligt.

En væsentlig årsag til den ringe effekt af en forbrugsafgift er, at størstedelen af produktionen fra kvæg eksporteres. Således går omkring tre fjerdedele af kødkvægsproduktionen og mejeriproduktionen til eksport.

Det er ovenikøbet forudsat i beregningen i dette notat, at et dansk mindreforbrug af oksekød og mejeriprodukter ikke fører til øget eksport. Der kan være holdepunkter for, at en fjerdedel af den danske forbrugsnedgang erstattes af eksport. I så fald bliver den samlede reduktion CO₂e-reduktion 0,02 mio. ton mindre (svarende til en samlet reduktion på 0,09 mio. ton).

Den lave effekt på drivhusgasudledningerne i Danmark indebærer også, at den samfundsøkonomiske omkostning, skyggeprisen, er meget høj. Den kan beregnes til gennemsnitligt 1.938 kr./ton CO₂e. Den

¹ Landbrug inkl. landbrugets LULUCF

² Skov, by- og vådområder og HWP

marginale skyggepris er 3.876 kr./ton³. Det skal sammenholdes med, at andre virkemidler har lavere skyggepris. Den normale afgiftssats på CO₂ vil således udgøre 750 kr./ton i 2030 (hæves gradvist fra 182 kr./ton i 2023). Den gennemsnitlige skyggepris ved en CO₂e-afgift på landbruget er 375 kr./ton og 750 kr. marginalt.

Den høje skyggepris ved en forbrugsafgift skal endda ses i lyset af, at der ikke er medregnet andre afgifter eller byrdeomkostninger ved drivhusgasudledning fra kvæghold. Hvis der ligeledes indføres en afgift på udledningerne fra produktionen, sådan som der lægges op til med grøn skattereform fase 2, vil skyggeprisen ved en forbrugsafgift øges tilsvarende.

En forbrugsafgift passer ikke til Danmarks klimamål og -krav

Ingen af de klimamål, Danmark har påtaget sig, enten af egen drift eller som følge af internationale forpligtelser, passer til en forbrugsafgift. Det gælder det såkaldte 70 pct.-klimamål i 2030, den såkaldte landbrugsaftale fra 2021 om at nedbringe udledningerne fra landbruget i 2030 med 55-65 pct. samt kravet til de danske udledninger i 2023-30 under EU's byrdefordelingsaftale.

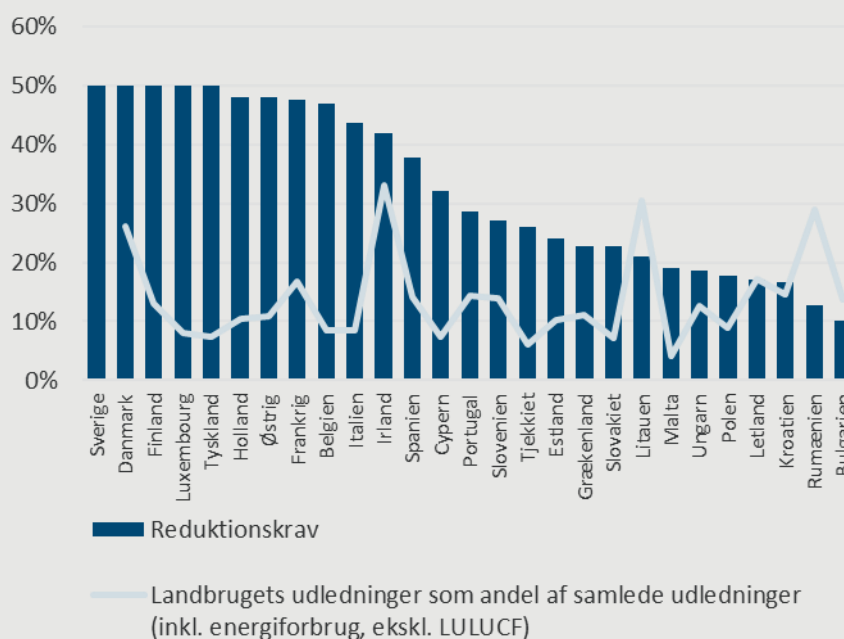
EU's byrdefordelingsaftale omfatter drivhusgasudledninger, der ikke er omfattet af kvotehandelssystemet. Aftalen anviser, hvordan reduktionerne fordeler sig mellem medlemslandene og er baseret på et fordelingsprincip, der bl.a. bygger på landenes BNP.

Byrdefordelingsaftalen er især en betydelig for Danmark, som er det land med størst reduktionskrav, hvor landbruget udgør den største del af de samlede udledninger. Det er illustreret i figur 2. Netop landbrugets udledninger falder langsomt⁴.

³ Den gennemsnitlige skyggepris gælder ved indførelsen af en afgift. Den marginale skyggepris er omkostningen ved at fjerne det marginale ton drivhusgasser.

⁴ Landbrugets udledninger i hvert land er angivet som andel af landets samlede udledninger. Reduktionskravet gælder uden for kvotesektoren. Energiforbruget i landbruget er en del af kvotesektoren, og LULUCF er udenfor kvotesektoren. Derfor er reduktionskravene og landbrugets udledninger ikke helt sammenlignelige, men ikke desto mindre illustrerer figur 2, at byrdereduktionerne ikke er i overensstemmelse med størrelsen af et givent lands landbrugsudledninger.

Figur 2
Medlemslandenes EU-krav 2021-2030 i ikke-kvotesektoren



Kilde: Forordning (EU) 2023/857 (2023) samt Eurostat

Note: Reduktionskravene til medlemslandene er i forhold til udledningerne i 2005. Landbrugets udledninger som andel af samlede udledninger er ikke oplyst for Sverige.

Landbruget er et udpræget eksporterhverv, og derfor knytter kun en mindre del af de danske udledninger til forbruget af dansk producerede landbrugsvarer i Danmark.

Det indebærer også, at en forbrugsafgift vil yde et yderst beskedent bidrag til at opfylde de danske mål og krav. Hvis målene opretholdes, skal der derfor findes reduktioner andre steder i dansk økonomi. Det vil øge omkostningerne ved den samlede grønne omstilling (Brøns-Petersen 2020b).

Det gælder også, hvis en forbrugsafgift kombineres med en afgift på udledningerne fra landbrugsproduktionen. Jo større vægt, forbrugsafgiften tillægges i den kombination, desto større vil den samfundsøkonomiske omkostning blive.

En forbrugsafgift rammer upræcist og virker alene gennem lavere produktion

En omkostningseffektiv CO₂e -afgift kræver, at den rammer drivhusgasudledningen så præcist som muligt. Det er ikke muligt med en forbrugsafgift.

En værdiafgift, som foreslået af Radikale Venstre, er i særdeleshed upræcis, fordi der ikke er en direkte sammenhæng mellem drivhusgasudledning og varernes værdi. En værdiafgift vil påvirke adfærden på andre områder end drivhusgasudledning. Forbrugerne vil således kunne slippe billigere i afgift ved f.eks. at købe kød af mindre fin udskæring eller af dårligere kvalitet, uden at det medfører mindre drivhusgasudledning. En væsentlig del af værditilvæksten ved kød- og mejerivarer stammer fra bearbejdningsproces og detailhandel og således ikke fra landbrugsprocessen. Produkter af lavere værdi er ikke nødvendigvis mindre drivhusgasintensive end produkter af højere værdi.

En mængdeafgift på f.eks. per kilo kød- eller mælkeindhold er mere præcis end en værdiafgift, men den vil stadig ikke variere helt med udledningerne. En kiloafgift er således uafhængig af, om den enkelte landmand reducerer sine udledninger, og følger alene de gennemsnitlige historiske udledninger fra hele markedet.

Derudover vil det for importerede varer være yderst vanskeligt at opgøre selv det gennemsnitlige drivhusgasindhold.

En værdi- eller mængdeafgift vil ikke tage højde for, at produktionen af kød- og mejeriprodukter kan blive mindre drivhusgasintensiv. I dag er der bl.a. udviklet fodertilsætning, der kan reducere drivhusgasudledning fra kvæg. Men en værdi- eller mængdeafgift vil altså ikke tilskynde til, at produktionen omlægges til at blive mindre drivhusgasintensiv. Det bidrager til, at afgiften er et ineffektivt værktøj til at reducere CO₂e-udledninger.

En afgift, der ikke varierer med den enkelte landmands udledningsintensitet, vil alene have virkning gennem sin effekt på den samlede produktion. Da en forbrugsafgift ikke kan indrettes, så den tager hensyn til udledningsintensiteten, vil den derfor virke ved at sænke efterspørgslen - og dermed produktionen - efter kvægprodukter.

Kun en afgift baseret på de målte udledninger vil indebære et incitament til at gøre produktionen mindre drivhusgasintensiv.

En forbrugsbaseret afgift baseret på faktiske udledninger vil i praksis være umulig at indføre, især fordi udledningerne forbundet med import ikke kan opgøres, og fordi EU-reglerne forhindrer regler, som kan ramme udenlandske virksomheder hårdere end Danmark. Det efterlader alene en produkt- eller værdiafgift som mulig at opkræve.

Kan vi ændre klimamål og -krav?

Klimamål, der er fastlagt ensidigt af danske politikere selv, kan i princippet både ændres og fraviges, hvis der er ønske om det. Det gælder bl.a. 70 pct.-målet og landbrugsaftalen. Der er endda gode grunde til at sigte efter at nedbringe det globale klimaaftryk af dansk produktion frem for den rent nationale og dermed tage hensyn til lækageproblemet. I den eksisterende klimalov er der en modstrid mellem netop det nationale mål og det erklærede ønske om at undgå lækage.

De internationale forpligtelser er derimod formuleret som krav til reduktion af udledninger ved den nationale produktion. Det gælder også det forpligtende krav, som Danmark er underkastet gennem EU's byrdefordelingsaftale. Kravet vurderes som det aktuelt mest bindende (Brøns-Petersen 2022; Regeringen, 2023); selv om vi lever op til 70 pct.-målet kan det blive vanskeligt at nå EU-kravet.

En omkostningseffektiv klimapolitik kræver, at en ensartet afgift rettes mod det mest bindende mål. Da det mest bindende mål synes at være EU's byrdefordelingsaftale om nationale produktionsrelaterede reduktioner, er tiden formentlig forpasset for at redefinere 70 pct.-målet til dansk produktions globale klimaaftryk frem for nationale aftryk (for en model, hvor afgiften lækagekorrigeres, se Brøns-Petersen 2020a).

Til gengæld er det vigtigt at anvende de frihedsgrader, som EU-kravet giver. Landene har således adgang til at anvende såkaldte fleksible mekanismer til at opfylde målet. Det handler først og fremmest om at annullere CO₂-kvoter, hvilket Danmark må gøre op til en grænse på 8 mio. ton alt i alt frem mod 2030. Desuden er det tilladt for EU-landene at handle uudnyttede udledninger under byrdefordelingen indbyrdes. I det omfang reduktionsmuligheder kan erhverves til en lavere

samfundsøkonomisk omkostning gennem fleksible instrumenter og køb af reduktioner i andre EU-lande end den nationale CO₂ CO₂-afgiftssats (750 kr./ton fra 2030), bør disse muligheder udnyttes (se også Brøns-Petersen (2023)).

Et supplerende mål om udledninger fra dansk forbrug øger omkostningen ved grøn omstilling og modvirker det internationale aftalesystem

Det har også været foreslået at indføre et forbrugsbaseret klimamål som supplement til de allerede eksisterende mål og krav. I givet fald vil en supplerende ensartet afgift, svarende til forbrugsmålet, være den mest omkostningseffektive måde at nå dette mål på. Afgiften skal i så fald omfatte alle udledninger under målet, herunder udledninger forbundet med import, mens udledninger forbundet med eksport skal friholdes. Derimod skal målet for de danske udledninger opnås ved en ensartet afgift på disse udledninger. To mål kræver med andre ord to afgifter.

Det må imidlertid stærkt frarådes at indføre et supplerende forbrugsbaseret mål. Det strider grundlæggende imod det internationale aftalesystem. Aftalesystemet knytter sig af gode grunde til produktionslandenes udledninger. Det er kun det enkelte produktionsland, som har adgang til at opgøre udledningerne, og afgifter på import vil i praksis komme til at fungere som en told på varerne snarere end en CO₂e-afgift. Der er endda betydelig risiko for, at klimaafgifter på import vil blive misbrugt til protektionistiske formål, hvilket risikerer at øge de samfundsøkonomiske omkostninger yderligere.

I det omfang, udlandet overholder deres internationale forpligtelser, vil der være stor eller fuldstændig lækage forbundet med forbrugsmål. Det skyldes, at lavere efterspørgsel efter varer i udlandet vil skabe plads til andre udledninger under de udenlandske udledningslofter.

Som nævnt vil et isoleret dansk forbrugsmål i praksis lede til en produkt- og ikke udledningsbaseret afgift, fordi udledningen ved import ikke kan opgøres og beskattes.

Endelig vil et supplerende forbrugsmål gøre den grønne omstilling samfundsøkonomisk dyrere.

Mens et generelt forbrugsmål således må frarådes, må det i særdeleshed frarådes at indføre et supplerende forbrugsmål på specifikke varer, såsom kvægprodukter.

En afgift på oksekød rammer også mejeriprodukter

I beregningerne i dette notat er forudsat, at både kød- og mælkeprodukter pålægges en ensartet afgift, og at de stiger lige meget i pris. Der er dog tale om en forsimpning, fordi afgifterne på hvert produkt smitter af på priserne på det andet produkt. Det hænger sammen med, at kød og mejeriprodukter er komplementære i produktionen. Begge dele stammer fra kvæg. Især mejeriproduktion vil også føre en vis kødproduktion med sig.

Af samme grund er det ikke muligt at indrette en afgift, som kun rammer kødprodukter. Selv om en afgift formelt kun hviler på kød, vil ringere afsætningsforhold for kød gøre mælkeproduktionen dyrere og resultere i højere priser for forbrugerne, hvilket tilsvarende vil reducere efterspørgslen.

En afgift vil medføre betydelige administrative problemer, herunder EU-retslige

Den mest hensigtsmæssige måde at indrette en afgift på kvægprodukter på vil formentlig umiddelbart være at lægge den på produkterne i det primære produktionsled eller forarbejdningsledet og udmålt efter produkttyper. Afgiften vil være mere effektiv, desto tættere produkttyperne kan knyttes til udledningerne i produktionen, men det ovennævnte komplementaritetsproblem vil gøre det umuligt at undgå afsmitning mellem kød- og mejeriprodukterne.

I detalj vil det være vanskeligere at identificere de produkttyper, som indgår i de færdige produkter til forbrugerne. For importerede færdigvarer vil det imidlertid være nødvendigt at klassificere de indeholdte produkttyper. Det kan skabe betydelige problemer - ikke mindst i forhold til EU-retten, som forbyder diskrimination af udenlandske virksomheder. De må altså ikke kunne siges at blive dårligere stillet end danske virksomheder.

Danmark har tidligere opgivet en afgift på mættet fedt som følge af udfordringer i forhold til EU-kommissionens fortolkning af EU-retten.

En afgift på forbruget rammer forbrugerne mere og landbruget mindre end en afgift på udledningerne

En forbrugsafgift vil i helt overvejende grad påvirke forbrugerpriserne, mens landbruget primært vil se en reduktion i afsætningsmulighederne på det danske marked. Det skyldes, at forbrugerprisen vil stige på både importerede og danske produkter. Samtidig vil eksportpriserne ikke blive påvirket. Ved en drivhusgasafgift på udledningerne vil de danske producenter derimod have mere begrænsede muligheder for at øge forbrugerprisen, fordi udenlandske konkurrenter ikke er omfattet.

En forbrugsafgift vil derfor virke mindre belastende for danske landmænd, men det er på bekostning af afgiftens effektivitet. Samtidig bliver forbrugerne ramt hårdere. Belastningen af landbrugets økonomi bør ikke være et afgørende hensyn ved indretningen af afgiften, men kan derimod imødegås ved kompensation (se Brøns-Petersen (2023) for modeller for kompensation).

Heller ikke en forbrugsafgift vil dog helt friholde landbruget for byrder, medmindre tabet i dansk omsætning helt erstattes af eksport.⁵ I så fald vil afgiften imidlertid ingen effekt have i forhold til de danske klimamål og -krav. En del af tabet vil også kunne modvirkes ved at omlægge produktionen, men det er ikke omkostningsfrit.

Anbefalinger

- Folketinget bør afstå fra at indføre en forbrugsbaseret afgift på f.eks. kvægprodukter som erstatning eller supplement til en ensartet CO₂e-afgift.
- Folketinget bør ikke indføre nye klimamål, og i særdeleshed ikke forbrugsbaserede klimamål, men derimod fokusere på at opfylde EU-reduktionskravet, som vurderes at være mest bindende og vanskeligt at nå.
- Hvis man ønsker at begrænse de negative økonomiske konsekvenser af klimapolitikken i landbruget, bør dette gøres gennem en indkomstkompensationsordning frem for f.eks. forbrugsbaserede afgifter

⁵ Umiddelbart stiger prisen på eksportmarkederne ikke, men et fald i den danske afsætning vil mindske jordpriserne og dermed forrentningskravet. Det kan gøre landbruget mere konkurrencedygtig på eksportmarkederne, indtil jordpriseffekten er konkurreret bort igen.

Litteratur

- Brøns-Petersen, Otto. 2020a. "Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål". *Cepos analysenotat*.
- . 2020b. "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/tvivlsomt-om-70-pct-klimamaalet-opfylder-nye-eu-krav.pdf>.
- . 2023. "Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres". *Cepos analysenotat*, august.
<https://cepos.dk/media/6989/saadan-boer-landbrugets-drivhusgasser-haandteres.pdf>.
- De Økonomiske Råd. 2021. "Effekter på den globale fødevareproduktion ved en drivhusgasafgift i Danmark". <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/bilag/451/2361690.pdf>.
- Energistyrelsen. 2023. "Klimastatus og -fremskrivning 2023". Energistyrelsen. 2023.
<https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/klimastatus-og-fremskrivning-2023>.
- Forordning (EU) 2023/857. 2023. *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2023/857 af 19. april 2023 om ændring af forordning (EU) 2018/842 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og af forordning (EU) 2018/1999*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32023R0857>.
- Kastrup, Christian S., og Anders F. Kronborg. 2021. "Udbudseffekter i dansk eksport?" DREAM.
<https://dreamgruppen.dk/media/9661/udbudseffekter-i-makro.pdf>.
- Klimarådet. 2022. "Kommentering af Global Strategi 2022".
https://klimaraadet.dk/sites/default/files/imorted-file/kommentering_af_global_strategi_0.pdf.
- Radikale Venstre. 2023. "Giv et bedre Danmark videre. Radikale Venstres forslag til finanslov 2024".
https://www.radikale.dk/media/jtxj0gyy/giv-et-bedre-danmark-videre_radikale-venstres-forslag-til-finanslov-2024_final.pdf.
- Regeringen. 2023. "Klimaprogram 2023".
<https://kefm.dk/Media/638315764817167867/Klimaprogram%202023.pdf>.

Bilag: Sådan er effekten af en afgift på kvægprodukter beregnet

Til at beregne afgiftens forventede effekt på dansk drivhusgasudledning anvendes ukompenserede egenpriselasticiteter for fødevarerforbruget, jf. tabel 1.

Tabel 1
Ukompenserede egenpriselasticiteter for fødevarerforbruget

Fødevarer	Modellen for Danmark
Fødevarer i alt	-0,42
Mejeriprodukter	-0,76
Oksekød	-1,29
Svinekød	-0,84

Kilde: Tabel 1 i De Økonomiske Råd (2021)

Ukompenserede egenpriselasticiteter er et udtryk for, at der er taget højde for både substitutions- og indkomsteffekt i den efterspurgte mængde ved en ændring i prisen. Dermed er disse nyttige til at beregne forventet ændring i forbrug.

Baseret på elasticiteterne i tabel 1 kan den forventede ændring i den efterspurgte mængde af hhv. oksekød og mejeriprodukter beregnes. Tabel 2 illustrerer den forventede effekt på den efterspurgte mængde baseret på en prisstigning på 10 pct. på okse- og kalvekød og mejeri.

Tabel 2
Forventet ændring i forbrug

Fødevarer	Ændring i %
Oksekød	-12,9%
Mejeri	-7,6%

Kilde: Egne beregninger baseret på tabel 1

Dansk forbrug af danskproducerede kvægprodukter

Hvordan afgiften påvirker den danske udledning, afhænger i høj grad af, hvor meget af det danske forbrug, der er udgjort af dansk kvægproduktion.

Tiltaget vil kun påvirke det danske klimaaftryk gennem det danske forbrug af danskproducerede kvægprodukter. Det er langt fra alt oksekød og mejeri, der købes i Danmark, som også er produceret i Danmark. Dertil er det langt fra alle danskproducerede kvægprodukter, der sælges i Danmark.

Andelen af dansk forbrug af danskproducerede kvægprodukter findes ved at anvende tal for dansk produktion⁶ af kvæg i 2022 samt eksport af okse- og kalvekød i 2022.⁷ Baseret på disse opgørelser

⁶ Produktion af kvæg er her opgjort som mængden af spiseligt kød. Tallene kan findes i Statistikbankens tabel ANI41

⁷ Tal for eksport kan findes her: <https://lf.dk/tal-og-analyser/statistik/oksekoed/statistik-okse--og-kalvekoed/2022>

beregnes det, at 76 pct. af oksekødsproduktionen i 2022 gik til eksport. Det efterlader 24 pct. af den danske produktion, der forbruges i Danmark.

Tilsvarende er det langt fra alt danskproduceret mejeri, der sælges i Danmark.

Mejeriforeningen vurderer, at 75-80 pct. af danskproduceret mejeri eksporteres. Vi regner derfor med, at 77,5 pct. af mejeriproduktionen i Danmark eksporteres, hvilket efterlader 22,5 pct. af den danske produktion til dansk forbrug.

Afgiftens klimaeffekt

Af regeringens klimafremskrivning fremgår en opgørelse over udledning af CO₂e i landbrugets processor fordelt på bl.a. malkekvæg og øvrige kvæg. Der findes både opgørelser over husdyrenes fordøjelse, gødningshåndtering samt indirekte lattergas for alle husdyr. Indirekte lattergas er ikke opdelt på husdyr, hvorfor vi fordeler udledningen herfra baseret på fordelingen af husdyrenes samlede udledning fra gødningshåndtering. Af tabel 3 fremgår malkekvægs samt øvrigt kvægs samlede udledninger fra fordøjelse, gødningshåndtering samt indirekte lattergas.

Tabel 3
Samlede drivhusgasudledninger for kvæg i Danmark (2023)

	Mio. ton CO ₂ e
Øvrige kvæg inkl. indirekte lattergas	1,56
Malkekvæg inkl. indirekte lattergas	3,81
Samlet	5,37

Kilde: Energistyrelsen (2023)

Note: Udledninger dækker over husdyrenes fordøjelse, gødningshåndtering samt indirekte lattergas

Baseret på opgørelserne tabel 3 kan det beregnes, hvor meget CO₂e afgiften forventes at kunne fortrænge. Tiltaget vil kunne påvirke udledningen for afsatte produkter på det danske marked. 24 pct. af øvrige kvægs udledninger og 22,5 pct. af malkekvægs udledninger afsættes på det danske marked, jf. dansk forbrug af danskproducerede kvæg ovenfor. Det forventes, at efterspørgslen, og dermed udledningen, reduceres med hhv. 12,9 pct. og 7,6 pct. for oksekød og mejeriprodukter, jf. tabel 2. Det betyder, at tiltaget forventes at reducere 0,11 mio. ton CO₂e, se tabel 4. Det svarer til ca. 2 pct. af landbrugets samlede udledninger fra kvæg.

Tabel 4
Afgiftens forventede CO₂e-fortræning

	Mio. ton CO ₂ e
Kød	0,05
Mejeri	0,06
Samlet	0,11

Kilde: Egne beregninger

I 2023 udledes der ifølge prognosen fra Energistyrelsen (2023) 42,8 mio. ton CO₂e i Danmark.⁸ En værdibaseret afgift på oksekød og mejeri på 10 pct. vurderes at kunne reducere Danmarks samlede udledninger med 0,26 pct.

Forventet afgiftsprovener

Radikale Venstre foreslår at indføre afgiften med halvårsvirkning fra 1. juli 2024, og forventer at afgiften vil indbringe 500 mio. kr. i afgiftsprovener i 2024.

Baseret på husholdningernes samlede forbrug samt input-output tabeller beregnes den samlede efterspørgsel på oksekød og mejeri i Danmark.

Ved at bruge tal for husstandenes gennemsnitlige forbrug efter forbrugsgruppe og antal husstande i Danmark kan det beregnes, at husholdningerne i 2022 brugte omkring 5 mia. kr. på okse- og kalvekød og knap 13,5 mia. kr. på mejeriprodukter.⁹

For også at inkludere forbrug udenfor husholdningerne er input-output tabeller fra Danmarks Statistik anvendt.¹⁰ Her finder vi, at det samlede forbrug i produktionen fra slagterier og mejerier udgør hhv. 92 pct. og 128 pct. af husholdningernes forbrug. Heraf beregnes det samlede danske forbrug af oksekød og mejeri til omkring 42,5 mia. kr. i 2022. Baseret på værdierne i tabel 2 forventes det, at forbruget efter adfærd af hhv. oksekød og mejeriproduktion er knap 9 mia. kr. og 30 mia. kr. Af tabel 5 fremgår det forventede afgiftsprovener i 2022-værdier for et år samlet at være knap 4 mia. kr.

Årligt forventes det, at oksekød på et år vil indbringe knap 1 mia. kr. i afgiftsprovener.

Tabel 5

Forventet afgiftsprovener

Afgiftsprovener efter adfærd	mio. kr. (2022)
Oksekød	876
Mejeri	3.001
Samlet	3.877

Kilde: Egne beregninger baseret på ovenstående

Skyggepris for reduktion af drivhusgasudledning

Skyggeprisen er et udtryk for den samfundsøkonomiske omkostning per reduceret ton CO₂e. Det giver mulighed for at sammenligne forskellige initiativers omkostningseffektivitet. Beregningen af den samfundsøkonomiske omkostning ved en forbrugsbaseret afgift svarer til dødvægtstab ved afgiften - det vil sige tabet af velfærd, når der pålægges en afgift på forbruget. Tabet stammer fra, at forbrugerne ændrer adfærd, da prisen på produktet med en afgift er højere end ligevægtsprisen.

⁸ Nettoudledning i CRF-opgørelse. CRF (common reporting format) er standardformatet for indberetning af emissionsopgørelse under FN-opgørelsesmetoden.

⁹ Husstandenes gennemsnitlige forbrug fremgår af Statistikbankens tabel FU02, antal husstande fremgår af tabel FAM55N. Værdierne fra tabel FU02 er fremskrevet med stigningen i husholdningers forbrug fra 2021-2022 på fødevarer. Denne fremgår af tabel NAHC22.

¹⁰ Statistikbankens tabel NIO1

Dødvægtstabet er beregnet efter standardøkonomiske metoder, baseret på standardiseret, samlet forbrug før adfærd. Fra denne kan vi beregne, hvilken andel dødvægtstabet vil udgøre af det samlede forbrug før adfærd. Denne er beregnet ud fra den gennemsnitlige elasticitet¹¹ på oksekød og mejeri fra tabel 1 samt afgiftssatsen. Skyggeprisen beregnes dermed på baggrund af den forventede samlede reduktion i CO₂e fra tabel 4. Af tabel 6 fremgår hhv. den gennemsnitlige og marginale skyggepris. Det betyder, at det med afgiften i gennemsnit samfundsøkonomisk koster 1.920 kr. per ton reduceret CO₂e, og at det marginale ton CO₂e samfundsøkonomisk koster 3.840 kr.

Tabel 6

Skyggepris per ton reduceret CO₂e ved oksekøds- og mejerifgift

Samfundsøkonomiske omkostninger	kr. (2022)
Gennemsnitlig skyggepris	-1.920
Marginal skyggepris	-3.840

Kilde: Egne beregninger

Som det fremgår ovenfor, er skyggeprisen baseret på dødvægtstabet, der opstår ved afgiften. Det betyder, at der ikke er taget højde for arbejdsudbuddet. Der er således tale om et underkantsskøn for forvriddningstabet.

Afgiftens effekt på eksport

I de ovenstående beregninger er det forudsat, at eksporten ikke påvirkes af afgiften. Der er derimod grund til at tro, at noget af det tabte salg i Danmark vil rettes mod verdensmarkedet i stedet. Det skyldes, at en del af tabet i Danmark formentlig vil sætte sig i jordpriserne, som dermed vil reducere landmandens aflønning til kapitalapparatet og dermed reducere marginalomkostningen. Det muliggør, at et fald i dansk efterspørgsel kan føre til øget eksport.

Kastrup og Kronborg (2021) har estimeret, hvordan den reale valutakurs¹² påvirker eksporten. Her finder de, at en 1 pct. stigning i den relative valutakurs (svarende til en relativ prisstigning på danske varer), mindsker eksporten med mellem -0,22 og -0,25 pct. Hvis det forudsættes, at den danske reduktion i efterspørgslen sætter sig fuldt ud i jordpriserne, kan elasticiteterne for den relative valutakurs og eksport anvendes til at beregne forventet stigning i eksport ved afgiften.

Når der tages højde for eksport, forventes tiltaget samlet at reducere danske udledninger med 0,09 mio. ton CO₂e. Det svarer til 0,2 pct. af den samlede danske udledning.

¹¹ Den ukompenserede elasticitet anvendes som approksimation af den kompenserede.

¹² Beregnet ud fra nominal valutakurs og BNP-deflator