

De Økonomiske Råd

d. 6.04.2021

Svar til Bæredygtigt Landbrug

Bæredygtigt landbrug (BL) har i et notat fremsendt til Folketinget fremsat fem kritikpunkter mod diskussionsoplægget til rapporten *Miljø og Økonomi, 2020*. I notatet svares på de fem kritikpunkter.

Punkt 1: Ekstrem ændring i lækage uden reel begrundelse

BL indikerer, at ændringen i den beregnede lækagerate ikke begrundes i rapporten.

Årsagerne til ændringen i den beregnede lækagerate for landbruget beskrives i boks I.17 på side 74-75 i diskussionsoplægget.

BL spørger, om der er et empirisk belæg, der understøtter, at de angivne udregnede effekter vil være korrekte.

Der er empirisk belæg for de parametre der er afgørende for størrelsen af landbrugets lækagerate. Parametre er dog usikre og nogle af dem kan ændres over få år med betydelige ændringer i den resulterende lækagerate til følge.

Beregninger af lækageraterne i den omtalte boks og lækageeffekterne for landbruget og de øvrige erhverv i *Miljø og Økonomi 2020* er baseret på to forskellige generelle ligevægtsmodeller, én for Danmark (REFORM) og én for resten af verden (GTAP). Den samlede lækagerate afhænger blandt andet af (i) drivhusgasreduktionsmuligheder i dansk fødevareproduktion, (ii) danske og udenlandske forbrugeres reaktion på dyrere danske fødevarer, samt (iii) den relative drivhusgasintensitet i dansk landbrug i forhold til udenlandsk landbrug

Ad i) Drivhusgasreduktionsmuligheder i dansk fødevareproduktion i REFORM-beregningerne er baseret på ESMARELDA, der er en landbrugssektor model estimeret på danske data, suppleret med tekniske reduktionsmuligheder som beskrevet i boks I.11, side 48-49 i diskussionsoplægget og i afsnit 6, side 36-45 i det foreløbige baggrundsnotat. Her findes henvisninger til den underliggende model-dokumentation mv.

Ad ii) Danske og udenlandske forbrugeres reaktioner på ændrede fødevarer priser i REFORM og GTAP er beskrevet nærmere i notatet, *Effekter på den globale fødevarer-*

produktion ved en drivhusgasafgift i Danmark. Her findes henvisninger til de underliggende empiriske studier og en sammenligning med et nyere meta-studie der opsummerer empiriske studier af fødevareforbrug for EU-lande.

Ad iii) Den relative drivhusgasintensitet i dansk landbrug i forhold til udenlandsk landbrug er baseret på GTAP-databasen. Som beskrevet i boks I.17, side 74-75 i diskussionsoplægget har den relative intensitet udviklet sig til ugunst for dansk landbrug siden 2004 og udviklingen er gået relativt hurtigt. I beregningerne i *Miljø og Økonomi 2020* antages denne udvikling at fortsætte men i afsvækket tempo. Denne antagelse er dog usikker og en beregning i boksen hvor det antages at udviklingen vender illustrerer hvor følsom lækageraten er for udviklingen i den relative drivhusgasintensitet.

BL angiver, at en forudsætning for den beregnede lækagerate er, at andre lande indfører tilsvarende afgifter.

Det er *ikke* en forudsætning i beregningerne, at andre lande indfører tilsvarende afgifter som i Danmark.

Det forudsættes i beregningen, at andre EU-lande vil indføre en drivhusgasafgift i ikke-kvotesektoren, så drivhusgasudledningerne i ikke-kvotesektoren i disse lande ikke stiger som følge af klimapolitik i Danmark. Denne antagelse afspejler, at den kommende klimalov i EU (Green Deal) antages at lægge en bindende begrænsning på ikke-kvotesektoren for alle lande i EU. Gennemfører lande uden for EU i de kommende år reelt bindende klimapolitik vil dette medføre, at lækageraten blive mindre.

Punkt 2: Bruttoværditilvæksten i landbruget er sat alt for lav – ekstraomkostning på op til flere mia. kr.

BL bemærker, at beregningerne tager udgangspunkt i 2016-data, som var et dårligt år for dansk landbrug. Ifølge BL betyder det, at opnåelse af 70 pct.-målsætningen kommer til at fremstå billigere, end den er

Den anvendte model beskriver hele den danske økonomi med udgangspunkt i et fuldt og konsistent nationalregnskab. Udgangspunktet for beregningerne er data for 2016, hvilket fremgår af diskussionsoplægget på side 47 og af det foreløbige baggrundsnotat på side 3. Udgangspunktet i 2016 er valgt, da der for dette år forelå det senest tilgængelige fulde nationalregnskab, da arbejdet blev påbegyndt.

Det er korrekt, at BVT i landbruget i 2016 var relativt lav. BVT i landbruget i 2016 udgjorde således ca. 15 mia. kr. (kædede værdier), mod et gennemsnit for perioden 2010-19 på ca. 20 mia.¹ Den fremskrevne værdi i 2030, som anvendes i beregningerne er ca. 18½ mia. kr. Opgjort som andel af samlet BVT udgjorde landbrugets BVT omkring 1,1 pct. i perioden 2010-19, mens andelen i fremskrivningen i 2030 er 0,9 pct. Over en længere periode har landbrugets andel af samlet BVT været faldende. Fremskrivningen vil blive nærmere beskrevet i det endelige baggrundsnotat.

¹ Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken, NABP69, BVT, 01000 landbrug og gartneri.

I forhold til de samfundsøkonomiske beregninger er en mere afgørende forudsætning landbrugets overskudsgrad, og denne er heller ikke baseret på et enkelt års data, men på et gennemsnit over tid.

I beregningerne er landbrugets (og alle øvrige branchers) overskudsgrad (modelteknisk beskrevet som dividender i forhold til produktionsværdi) konkret fremskrevet til 2030 ud fra historiske data fra perioden 1993 til 2018. Dette er beskrevet nærmere i baggrundsnotatet. Dermed tages der i beregningerne højde for, at overskudsgraden i de enkelte brancher i Danmark kan variere væsentligt over tid.

Såfremt modelberegningerne havde taget udgangspunkt i overskudsgrader fra 2016, ville de beregnede samfundsøkonomiske omkostninger ved at pålægge landbruget en drivhusgasafgift have været mindre.

Punkt 3: Forudsætter fald i kvælstofudledning på 20.000 tons – undervurderer prisen med 1,2 mia. kr.

BL nævner, at kvælstofreduktionerne ikke forklares i rapporten.

Det er rigtigt, at årsagen til kvælstofreduktionerne ikke er tilstrækkeligt grundigt forklaret i diskussionsoplægget. En mere grundig beskrivelse vil indgå i den endelige rapport.

BL nævner, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå 70 pct.-målsætningen med en ensartet drivhusgasbeskatning undervurderes med 1,2 mia. kr. (underforstået at reduktionen i kvælstofudledningerne overvurderes).

I beregningerne medfører reduktioner i kvælstofudledningerne en samfundsøkonomisk gevinst på 1,2 mia. kr. Beregningerne tyder entydigt på, at en ensartet drivhusgasafgift vil medføre en reduktion i kvælstofudledningerne, hvilket har en samfundsøkonomisk værdi. Størrelsesordenen af kvælstofreduktionerne og værdiansættelsen af disse er forbundet med usikkerhed og afhænger af beregningsantagelser. Det kan derfor ikke afvises, at de samfundsøkonomiske gevinster herved overvurderes. Beregningen kan imidlertid også undervurdere gevinsten.

Reduktionen på ca. 20.000 ton kvælstof skyldes primært, at produktionen i det vegetabilske landbrug reduceres med omkring 30 pct., når 70 pct.-målsætningen opnås via en generel drivhusgasbeskatning. Når den vegetabilske produktion mindskes lægges det til grund, at anvendelsen af jord og gødning reduceres, hvilket betyder, at udledningerne af kvælstof falder. Landbrugets brug af jord og gødning er ikke eksplicit modelleret i den generelle model for hele Danmarks økonomi, men det antages, at udledningerne af kvælstof følger faldet i vegetabilsk produktion. Dertil medregnes kvælstofreduktioner som følge af, at landbruget som reaktion på en drivhusgasafgift vil benytte tiltag i produktionen, der reducerer både drivhusgas- og kvælstofudledningerne. Det drejer sig bl.a. om et skifte fra husdyr- til kunstgødning samt anvendelse af nitrifikationshæmmere.

Reduktionen af kvælstofudledning er usikker, da der ikke foreligger empiriske undersøgelser, der kan anvendes til at skønne præcist over effekten af så stor et stød til landbrugets omkostninger. Hvis produktionsnedgangen i landbruget ved en drivhusgasafgift bliver mindre end beregnet, vil reduktionen i kvælstofudvaskning og gevinsten herved også blive mindre end beregnet.

BL indikerer, at det ikke nævnes i rapporten, at produktionen i landbruget reduceres.

Det fremgår af side 68 i diskussionsoplægget, at produktionen og beskæftigelsen i landbruget falder, når 70 pct.-målsætningen opnås via en ensartet drivhusgasbeskatning. Beskæftigelsen i landbruget falder med 13.000-15.000 årsværk eller ca. en fjerdedel.

Punkt 4: Minkproduktionen er udfaset – ekstra omkostninger er ukendt, men betydelig

BL bemærker, at udfasningen af minkproduktionen ikke indgår i beregningerne, og at beregningerne derfor overser betydelige ekstraomkostninger.

Det er korrekt, at udfasningen af minkproduktion ikke medregnes i fremskrivningen fra 2016 til 2030. Det er dog ikke korrekt, at dette entydigt gør, at beregningerne undervurderer de samfundsøkonomiske omkostninger ved at leve op til klimamålsætningen.

Et rationale for BLs bemærkning kan være, at landbrugets samlede overskudsgrad stiger, når mink udfases, hvormed de samfundsøkonomiske omkostninger ved at pålægge landbruget en drivhusgasafgift, stiger. Som beskrevet i BL's notat gav minkproduktion underskud i 2016 mod tidligere store overskud.

Dette rationale er isoleret set korrekt, men der er taget hånd om problemstillingen i rapportens beregninger. Landbrugets overskudsgrad er som nævnt fremskrevet til 2030 ud fra historiske data fra perioden 1993 til 2018. Dermed tages der i beregningerne højde for, at overskudsgraden i de enkelte brancher i Danmark kan variere væsentligt over tid.

BL påpeger endvidere, at ca. 10 pct. af ammoniakudledningerne i 2016 kom fra mink. Det er korrekt, at der ikke korrigeres for dette forhold i beregningerne. Imidlertid vil de minkrelaterede bedrifter og arealer overgå til anden landbrugsproduktion som i baseline uden CO₂-afgiftsregulering også vil medføre ammoniakudledning. Det antages således implicit i beregningerne, at den produktion, som erstatter minkavl, vil medføre samme udledning af ammoniak, som minkavl hidtil har gjort.

Punkt 5: Beregningerne forudsætter, at EU's indre marked ikke eksisterer

BL bemærker, at det i beregningerne forudsættes, at kapital og arbejdskraft ikke krydser grænserne – og at det har den implikation, at folk, der skifter fra andre sektorer til landbruget får lavere løn.

Det er korrekt, at der i beregningerne ikke er taget højde for, at omfanget af udenlandsk arbejdskraft kan blive påvirket af ændringer i produktionen. Det er sandsynligt, at antallet af udlændinge beskæftiget i dansk landbruget vil falde når beskæftigelsen i landbruget falder. Omvendt må der også forventes at komme flere udenlandske beskæftigede i de danske erhverv, hvor beskæftigelsen stiger. Nettoeffekten på antallet af udlændinge beskæftiget i Danmark forventes derfor at være begrænset. Af samme grund forventes nettoeffekten på antallet beskæftigede udlændinge i andre lande også at være begrænset. Antagelsen om et uændret antal udenlandske lønmodtagere i Danmark og i andre lande vurderes ikke at have nævne værdig betydning for beregningerne, herunder den beregnede lækagerate i landbruget.

BL's bemærkning om, at folk skifter til lavere løn, når de skifter til landbruget er ikke korrekt. Beskæftigede antages at beholde sit "gamle" lønniveau, når de skifter branche.

BL bemærker, at det i ESMERALDA-modellen antages, at bedrifterne ikke køber, sælger eller bortforpagter jord.

Beregninger er foretaget på REFORM og GTAP-E-modellen og ikke direkte på ESMERALDA-modellen. Centrale parametre i beregningerne til indeværende kapitel er ganske vist baseret på EMERALDA, men der er i det benyttede model-setup ikke pålagt restriktioner eller bindinger svarende til de nævnte.

Referencer

De Økonomiske Råds sekretariat: Effekter på den globale fødevareproduktion ved en drivhusgasafgift i Danmark, notat.