

Notat

Tavs Nyord og Torsten Hasforth, marts 2023

Model for en simpel klimaafgift på landbruget

Baggrund

Siden 1990 er drivhusgasudledningerne fra landbrugets processer reduceret med knap 20 procent, men de har været stort set uændrede de seneste 15 år. Men landbruget står over for at levere hidtil usete drivhusgasreduktioner på meget kort tid. Det drejer sig om opfyldelse af klimalovens mål i 2030, og bidrag til Danmarks klimaneutralitet på lidt længere sigt.

Reduktion i drivhusgasudledning bør ske på en måde, der ikke blot pynter på det danske klimaregnskab, men også bidrager til at mindske det globale fødevareressources pres på klima, miljø og natur i en situation med stærkt stigende fødevareressources efterspørgsel. Her kan dansk landbrug bruge sin styrkeposition ift. anvendelse af ny viden og nye teknologier. Dansk landbrug kan vise verden, hvordan ændringer af et intensivt og industrialiseret landbrug kan ske, med respekt for de forskellige bæredygtighedskriterier.

Den kommende klimaindsats bør have fokus på at fastholde en stor dansk fødevarerproduktion, til hjemmemarkedet såvel som eksport, med så lave drivhusgasudledninger og så høje udbytter som muligt i alle produktionsgrene.

Rammen for dette notat

CONCITO vurderer, at det er muligt at introducere en klimaafgift for dansk landbrug. En klimaafgift, der potentielt vil bidrage til dansk landbrugs omstilling mod lavere udledninger og større klimaeffektivitet. Dette notat beskriver seks principper for en klimaafgift, men også en række af de spørgsmål og udfordringer, som der bør tages hensyn til i afgiftsmodellen.

Notatet skitserer et første bud fra CONCITO på en afgiftsmodel. Vi har delt vores overvejelser med andre aktører og eksperter og forsøgt at tage hensyn til de kommentarer vi har modtaget. Men det er et levende dokument om et kompliceret spørgsmål, som forhåbentligt kan bidrage konstruktivt til den offentlige debat i den nuværende form.

CONCITO anbefaler en klimaafgift

CONCITO anbefaler, at der indføres en klimaafgift i landbruget ved at afgiftsbelægge drivhusgasser fra de biologiske processer i landbrugssystemet. Den anbefaling gives på trods af, at der stort set ingen erfaring er med dette. Det er naturligvis vigtigt, at afgiften pålægges på en gennemtænkt måde, både af hensyn til samfundet, til klimaet og til landbruget. I så fald kan en afgift på sigt blive en fordel for dansk landbrug.

Hovedargumentet for at gennemføre en klimaafgift er, at med den prissætter drivhusgasudledningerne, hvilket der er behov for. Med en prissætning af udledningerne følger handlinger, der reducerer udledningerne, hvilket ikke vil ske i samme tempo og med samme effektivitet i en situation uden en afgift.

En klimaafgift vil i sagens natur påvirke nogle landbrugs økonomi negativt, og nogle landbrug mere end andre. Den konkrete indretning af klimaafgiftsmodellen har derfor stor betydning for landbrugets, men også samfundsøkonomien, hvilket kræver særlige hensyn. En drivhusgasafgift bør desuden indrettes så Danmark har en fortsat stor fødevarerproduktion, men med markant lavere drivhusgasudledning til følge.

Klimaafgift skal fremme innovation og anvendelse af klimavenlige teknologier

En prissætning af landbrugets drivhusgasudledninger vil utvivlsomt fremme erhvervets innovation i drivhusgasreduktioner. Denne er reelt først startet efter "klimavalget" i 2019. Inden da var det især en indirekte effekt som følge af anden miljøregulering, der medførte reduktioner i landbrugets udledning af drivhusgasser. Der har ikke tidligere været nævneværdig offentlig eller privat drevet innovation med henblik på at reducere drivhusgasudledningen fra landbruget.

Dog sker der i dag meget innovation i erhvervet, og et bredt politisk flertal har vedtaget en landbrugsaftale med bindende reduktionsmål. Landbrugsaftalens bindende mål om en reduktion på 55-65% i 2030 ift. 1990 er meget ambitiøst. Blandt andet fordi der mangler teknologiske løsninger og økonomisk incitament til brug og udvikling af løsninger eller til ændring af produktionssystemer. Vejen dertil er derfor ikke fastlagt og er dermed usikker. Der er altså behov for en direkte drivkraft/incitamentsstruktur til at reducere landbrugets drivhusgasudledninger, da Landbrugsaftalen ikke i sig selv et sådan. Det er hovedargumentet for at indføre en klimaafgift. Dertil vil en klimaafgift også (og måske især) have effekt efter Landbrugsaftalen ophør i 2030, hvor landbruget skal levere yderligere (og sandsynligvis vanskeligere) reduktioner i drivhusgasudledningen, hvis samfundet skal i klimaneutralitet i 2045 og landbrugs mål om samme i 2050.

Erhvervet har behov for, at den private innovation øges i omfang og tempo, for at der udvikles omkostningseffektive virkemidler og for at der udvikles virkemidler, så det enkelte landbrug får "noget at vælge imellem". Dette sikres bedst med et signal fra en afgift eller anden økonomisk incitament til øget privat innovation, suppleret med bidrag fra det offentlige.

Det er på den anden side også vigtigt, at en klimaafgift ikke indføres så den unødigt og markant udhuler landbrugsbedrifternes økonomi. Uønskede effekter på bedrifternes økonomi bør afbødes af en passende indfasning af afgiften og tilknyttede støtteordninger.

En klimaafgift bør være et af de instrumenter, der sikrer, at de aftalte reduktioner realiseres – og tilmed på en måde, der kan give dansk landbrug en konkurrencefordel på sigt. For sikres der ikke innovation til udvikling og implementering af nye virkemidler til at reducere drivhusgasudledningen fra landbruget, er nedskæringer i produktionen den eneste måde, at landbrugsaftalens mål kan opfyldes på. Det vil ikke nødvendigvis være godt for klimaet i et globalt perspektiv, og slet ikke for landmændenes økonomi. Det vil i sidste ende risikere at øge lækage af udledningerne, og dermed modvirke intentioner i en hensigtsmæssig klimapolitik og ordlyden i klimaloven.

Dernæst er det vigtigt at påpege, at de virkemidler man må formode bliver implementeret i de kommende år for at opfylde landbrugsaftalen fra 2021, også vil lægge beslag på landbrugets ressourcer og støtte. Så alternativet til en afgift vil stadig trække penge ud af erhvervet.

Brugen af nitrifikationshæmmere er et godt eksempel på værdien af en klimaafgift. Der er allerede godkendte stoffer, der kan tilsættes gødning (både kunstgødning og gylle), og brugen af dem medfører markant mindre lattergasudledning fra gødningen. Der har i nogen tid været konsensus i forskningen om, at brugen af disse stoffer vil reducere lattergasudledningen med 40-50% af den del, der stammer fra tildelingen af gødningstildelingen, og at det kan gøres miljømæssigt forsvarligt.

Da lattergasudledningen fra gødskning er en af de store poster i landbrugets drivhusgasudledning, vil brugen af nitrifikationshæmmere medføre en markant reduktion i landbrugets drivhusgasudledning.

Grunden til at landmænd kun i begrænset omfang i dag benytter disse stoffer er, at det ikke kan svare sig økonomisk, da der ikke er en pris på udledningen. Det kan en klimaafgift ændre på, hvis landmanden får en reduktion i klimaafgiften, der som minimum svarer til omkostningen ved at bruge nitrifikationshæmmere.

Med en klimaafgift, vil det stadig være muligt for landmænd og landbrugets andelsselskaber, at markedsføre produkter, der beviseligt fører til lavere drivhusgasudledning ved eksempelvis at benytte nitrifikationshæmmere, og måske tilmed opnå en øget betalingsvilje blandt forbrugerne i Danmark og udlandet.

Seks konkrete principper for en klimaafgift

CONCITO anbefaler følgende seks konkrete principper for en klimaafgift på landbruget, som udfoldes nedenfor:

1. Afgiften meldes hurtigt ud
2. Afgiften indføres over tid.
3. Afgiften pålægges distinkte og målbare kilder
4. Afgiftsniveauet sættes under hensyn til klimamål og erhvervets omstillingsmulighed
5. Validering af drivhusgasudledning og nye tiltag er kritisk for model
6. Omstilling bør ske ved kombination af klimaafgift, støtte og regulering

1. Afgiften meldes hurtigt ud

Både for klimaet og landbrugserhvervet er det afgørende, at rammevilkårene for en klimaafgift på landbruget meldes hurtigt ud. Dette skal sikre, at landbrug kan indregne prisen på drivhusgasudledninger i deres investeringsplaner allerede nu.

Et argument imod en hurtig udmelding har været, at "annonceringstidspunktet" for afgiften allerede vil medføre et markant jordprisfald på det givne tidspunkt, hvilket kan få alvorlige samfundsøkonomiske konsekvenser via destabilisering af visse pengeinstitutter. Men her er det vigtigt, at en hurtig politisk udmelding om rammerne for en klimaafgift suppleres af udmelding om en gradvis implementering, altså lang progressiv indfasning, hvilket i sig selv kan medvirke til at afbøde et dramatisk jordprisfald, da det må antages, at der udvikles omkostningseffektive virkemidler til drivhusgasreduktion i indfasningsperioden.

Dernæst skal man naturligvis også melde det endelige afgiftsniveau ud hurtigt. De to ting hænger nøje sammen. Det er nemlig vigtigt, at landbrugene har sikkerhed om deres fremtidige økonomiske rammer. Dette sikrer, at landbruget bibeholder sin investeringslyst i både ny produktion men også i drivhusgasreducerende tiltag.

Uden en klar ramme er der en risiko for, at ingen private firmaer har lyst til at investere i udvikling af ny teknologi til reduktion af drivhusgasudledningen fra landbruget, hvis erhvervet alligevel nedskales markant. Derfor er det vigtigt, at udmeldingen om afgiftsniveau ledsages af oprettelsen af et rådgivende og koordinerende organ med eksperter og embedsmænd, der med udviklingsmidler fra staten løbende kan vurdere og rådgive beslutningstagere omkring effekten og virkningen af en afgift. Hvis ikke, er der risiko for en langsom men sikker afvikling, fordi finansieringen stopper for alle bedrifter, der ikke har meget sikkerhed (egenkapital), som er tilfældet for f.eks. mange af de yngre landmænd.

2. Afgiften indføres over tid

Klimaafgiften bør indføres over tid – eksempelvis 8-10 år. Derved ikke sagt, at en afgift ikke vil have betydning inden dens fulde indføring, da alene udsigten til en fuld implementering af afgiften vil medføre anvendelse af ny teknologi eller ændrede dyrkningssystemer.

En lang indføringsperiode har to formål. Dels kan der i indføringsperioden udvikles ny drivhusgasreducerende teknologi, der ideelt er billigere at benytte end at betale klimaafgiften, men stadig mere rentabelt end at reducere produktionen. Dernæst sikres landbrugene tilstrækkelig tid til at ændre og tilpasse deres eksisterende investeringsplaner. Begge dele forventes at afbøde noget af omkostningen ved afgiften og jordprisfaldet i og med, at afgiftsgrundlaget reduceres.

Klimaafgiften bør indføres om et par år ved en gradvis progression eller en "trappemodell", hvor man starter på et lavt niveau, som stiger med en forudbestemt takt. Startniveauet vil have en lille direkte effekt på landmændenes økonomi, men kan alligevel have en positiv klimaeffekt, da tilpasning og udvikling af løsninger vil gå forud for indføring af afgiften. Det er derfor vigtigt at få etableret systemet og det langsigtede prissignal relativt hurtigt. Samtidig vil en hurtig etablering af afgiften give erfaringer i både det offentlige og i erhvervet om fx samfundsøkonomiske effekter, men også om datahåndtering og skatteopkrævning mm.

Det endelige afgiftsniveau i f.eks. 2030, bør som udgangspunkt lægges fast fra start. Dette skal ideelt vedtages af et bredt folketing, så de evalueringer af klimaafgiften, der skal foretages i løbet af indføringsperioden ikke benyttes til politisk motiverede reduktioner af afgiften.

Det er vigtigt at være ærlig om det faktum, at en klimaafgift ikke vil ramme ens i landbrugets sektorer. Landbrugenes historiske investeringer er foretaget uden blik for den pris på drivhusgasudledninger, som en afgift nu vil pålægge dem. Som eksempel vil en landmand, der i år 2000 investerede 30 mio. kr. i køb af overvejende organiske jorde med fortrinsvis mælkeproduktion, blive langt hårdere ramt af den anbefalede afgiftsmodel, end en landmand, der i samme år investerede tilsvarende beløb i en planteavlsbedrift, ved køb af jord og maskiner på ikke organisk jord. At den første landmand møder en højere afgift, er naturligvis i afgiftens natur, men det kan retmæssigt ses som uretfærdigt, hvis afgiften kommer meget pludseligt.

Derfor bør afgiften også indføres gradvis og over tid. Samtidig bør støtten via den europæiske landbrugspolitik (CAP) målrettes de dele af erhvervet, der især påvirkes af en klimaafgift.

Det er dog vigtigt at fastholde et incitament til at tilpasse og evt. omlægge produktionen. Støtten og evt. tilbageførsel skal tjene til at reducere omkostningen ved ændring og tilpasning af produktion.

Med det stadige fald i EU's landbrugsstøtte in mente, vil der forventeligt være færre midler i kommende aftaler om den fælles europæiske landbrugspolitik. Det vil give et stærkere incitament til at fremskynde investeringer i drivhusgasreducerende tiltag. For at klimaafgiften har den ønskede funktion, skal landmændene blive motiverede til at investere mere i teknologi eller ændre til dyrkningssystemer, der medfører reduceret drivhusgasudledning.

Derfor skal afgiftens provenu benyttes til at bidrage til udvikling og validering af teknologier og dyrkningssystemer. I starten af indføringsperioden, hvor afgiften er lav, kan det opnåede provenu sandsynligvis ikke stå alene, hvorfor der bør suppleres med yderligere offentlige midler.

3. Afgiften pålægges distinkte og målbare kilder

Klimaafgiften bør gennemføres i en forenklet model. Det er muligt at operere med en afgiftsmodel selv uden præcise regnskaber for drivhusudledningerne for det enkelte landbrug.

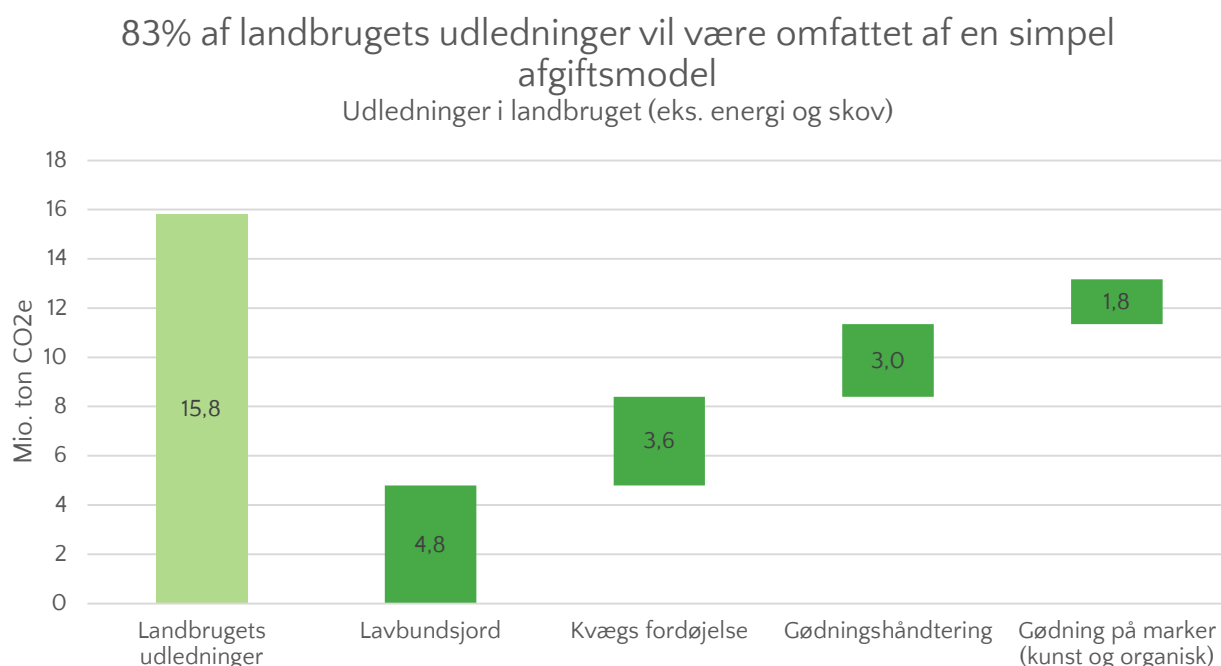
Det er urealistisk at tro, at der inden for de kommende 5-7 år vil være dækkende og valide data, der kan beskrive drivhusgasudledningen relativt præcist og kontrollerbart på bedriftsniveau. Dertil skal

der sandsynligvis også udvikles et offentligt IT-system, der kan sikre opkrævningen, hvilket erfaringsmæssigt også kan tage en del tid.

Derfor anbefaler CONCITO, at afgiften opkræves på et forenklet niveau på tre eller fire hovedområder:

1. køer
2. kvælstoftilførsel (N tilførsel) til jorden
3. husdyrgødning.
4. organisk jord

Disse tre eller fire områder foreslås af forskellige årsager. Dels findes der allerede i dag rimelig valide aktivitetsdata for disse områder, fx data for, hvor mange køer et landbrug har og hvor meget kvælstof, der tilføres på bedriftens marker. Dels er der allerede i dag, eller forventeligt meget snart, virkemidler til at reducere drivhusgasudledningen fra i hvert fald tre af disse områder – altså måder, hvorpå landbruget kan reducere udledningen og dermed reducere eller undgå afgiften. Dog skal det nævnes, at for organiske jorde er det eneste reelle virkemiddel ophør med landbrugsdrift og evt. vådlægning og for disse jorde gælder det også at kortgrundlaget i dag er meget mangelfuldt, hvorfor det muligvis ikke eger sig til afgiftspålægning. Der er pågående arbejde for at forbedre dette grundlag, men det er tvivlsomt om kortgrundlaget bliver godt nok til en afgiftsudskrivning. Sidst men ikke mindst er dette de fire største udledningsposter i landbruget.



Hvis det med tiden viser sig muligt at udarbejde mere detaljerede bedriftsregnskaber for drivhusgasudledning, vil dette med fordel kunne erstatte den foresimplede model.

Udledningerne fra de fire områder baserer sig på modellering af drivhusgasudledningerne. Dette vil uvægerligt medføre at producenter der af den ene eller den anden årsag, er i stand til at levere mere produktion ift. udledning end "standard", relativt set vil have en fordel. Det vil være hensigtsmæssigt, da det kan være en måde afgiften belønne den effektive producent, da det meget ofte vil landmandens evne til producere effektivt der vil medføre en lavere udledning per produceret enhed. Dette er en af de "indbyggede" fordele ved en afgift frem for en ren støttemodel.

4. Afgiftsniveau skal sættes under hensyn til klimamål og erhvervets omstillingsmulighed

Afgiftens stigningstakt og niveau i f.eks. 2030 er en vigtig parameter. Men i sidste ende er målet omstilling af landbruget til lavere emissioner og ikke en specifik afgiftsstørrelse.

Prissætning af drivhusgasser for landbruget er relativt ubetrådt land, modsat for industrien. Udvikling af mulige tiltag, der specifikt reducerer landbrugets udledninger, er også stadig i sin vorden. Der er derfor en usikkerhed om, hvor meget og til hvilken pris reduktioner vil ske. Det giver en vis usikkerhed om, hvor stor effekt et givent afgiftsniveau vil have.

Men der er dog samtidig et godt kendskab til, hvordan prisændringer i landbruget påvirker erhvervets slutpriser og afsætningsmuligheder. Med afsæt i det grundlag, bør det være muligt at fastsætte en afgift og skønne dens effekt med en vis sikkerhed. En afgift der er høj nok til at påvirke landbrugets drivhusgasudledning, men også tager hensyn til erhvervets konkurrenceevne. CONCITO arbejder med en analyse for en mulig afgiftssats med udgangspunkt i de to aspekter.

Forløbet frem mod 2030 kræver naturligvis en løbende evaluering af afgiftens effekt.

5. Validering af drivhusgasudledning og nye tiltag er kritisk for model

Med den ovenfor foreslåede model fravælges det at lave en specifik opgørelse og beskatning af udledningen på et meget detaljeret niveau. Den her foreslåede model vil skulle basere sig på standardiserede værdier, for en række veldefinerede tiltag, herunder kendte teknologier som hyppig udslusning af gylle kombineret med bioforgasning, staldforsuring mm. Standardiserede værdier er nødvendigt både af skattemæssige hensyn, men også, så det enkelte landbrug har sikkerhed om sine fremtidige udgifter.

I afgiftsfastsættelsen af de standardiserede værdier, bør der stræbes efter en vis grad af detaljering baseret på den viden, der er om drivhusgasudledning fra forskellige husdyrhold, jordtyper, m.m. Over tid vil denne viden blive forbedret og så kan der introduceres en større detaljeringsgrad mellem racer, gyllehåndteringsteknik og jordtyper mm. En større detaljering vil naturligvis sikre en mere effektiv og fleksibel respons på en afgift.

Da det er en beskatning på standardiserede værdier, skal der også etableres en liste af godkendte og målbare tiltag, som den enkelte landmand kan foretage for at mindske eller helt undgå en klimaafgift. Uden en sådan liste ingen effektiv klimaafgift. Når landbruget foretager de tiltag, vil der ske en modregning i den skyldige afgift.

For at understøtte introduktionen af konkrete reduktionstiltag og af hensyn til erhvervets mulighed for at omstille, kan det være relevant på kort sigt at give et større fradrag end de forskellige tiltag berettiger til. Konkret indebærer det fx at give fuldt fradrag, selv om tiltagene ikke nødvendigvis reducerer udledningen med 100%. Det fradrag kan så med tiden reduceres, så den reelle effekt af tiltagene mere præcist afspejles i reduktionen af klimaafgiften.

Det er afgørende, at det offentlige prioriterer opbygning af et effektivt og dynamisk system for validering af drivhusgasreducerende virkemidlers effekt på gårdene. Dette har man ikke et system for i dag, hvor Aarhus Universitet skal indsamle videnskabelig dokumentation for at inddrage et virkemiddels effekt, når man udarbejder de nationale emissionsopgørelser. Denne videnskabelige dokumentation er ikke nødvendigvis gældende for danske forhold og er ofte et resultat af flere års forskning, hvorfor dokumentationen ofte sker med 3-5, ja måske 10 års forsinkelse i forhold til, hvornår virkemidlet er udviklet.

Man kunne derfor med fordel oprette en selvstændig enhed, der har til formål at fastsætte og godkende virkemidlers effekt. Det vil give et hurtigt og fleksibelt grundlag til at fastsætte, hvor meget et landbrugs klimaafgift kan reduceres ved implementering af et givent virkemiddel.

I indfasningsperioden, hvor usikkerheden ved opgørelserne og virkemidlernes effekt naturligt vil være størst, kunne man godt forestille sig, at afgiften kunne reduceres til nul ved implementering af virkemidler. Dermed vil omkostningen for landbruget bestå af udgiften til virkemidlet, hvilket også kan være betydeligt. Men forhåbentligt kunne prisen for sådanne tiltag reduceres gennem støtteordninger og belønnes internt i andelsselskaberne eller hvor ens vare nu en gang afsættes. Eksempelvis har Arla netop fremvist en model for, hvordan de vil belønne "klimarigtig" adfærd hos deres andelshavere, med et tillæg i mælkeprisen, og Danish Crown er på vej med lignende tiltag.

En sådan enhed, der sikrer valid dokumentation for virkemidlers effekt, vil også kunne fungere som en offentlig garant for, hvad drivhusgasudledningen ved en given produktion med rimelig sikkerhed er. Denne type offentligt verificerede data vil sandsynligvis blive af meget høj værdi i fremtiden for dansk landbrug. Oprettelsen af sådan en enhed er naturligvis ikke knyttet direkte til indførslen af en klimaafgift, men en afgift vil sikre en langvarig og stabil finansiering af et nødvendigt system for validering af drivhusgasreducerende virkemidlers effekt.

6. Omstilling bør ske ved kombination af klimaafgift, støtte og regulering

Parallelt med en evt. klimaafgift vil der være behov for, at man også målretter den almindelige landbrugsstøtte til at understøtte udbredelse af drivhusgasreducerende teknologi, ligesom produktionssystemer, der medfører lavere udledning per produceret enhed også bør støttes økonomisk. Desuden bør man undersøge om andre økonomiske incitamentsstrukturer kan være alternativ til en klimaafgift. Det kunne være et kvotesystem, afgrænset til landbruget, hvor man gav gratiskvoter til landmændene baseret på udledningen i en referenceperiode, og så blev kvotemængden reduceret over tid.

For at sikre opfyldelse af landbrugsaftalens bindende 2030-mål, så bliver der sandsynligvis også behov for offentlig regulering. Dette kender landbruget allerede meget til på andre miljøområder. F.eks. reguleres ammoniakudledningen fra landbruget relativt hårdt i dag i Danmark, hvor der ingen kompensation har været til landbruget. På udvalgte områder kan det være nødvendigt at benytte samme model for drivhusgasudledningen.

Der hvor det nok er mest oplagt, at man benytter lovgivning som supplement til en klimaafgift, er ved udtagning af de organiske jorde. Her virker det usandsynligt, at man via frivillige aftaler og en evt. klimaafgift alene, kan nå at udtage de 100.000 hektar inden 2030, som der er aftalt i landbrugsaftalen.

Udestående spørgsmål

Der udestår stadig mange uafklarede spørgsmål i forbindelse med indførsel af en klimaafgift i landbruget. Hvordan tæller negative emissioner ved lagring af kulstof i jorden via biokul med i enkeltbedrifters regnskab – selv i den foreslåede simple version er dette uafklaret? Hvordan skal der differentieres mellem konventionelle og økologiske bedrifter – hvis der skal? Kan man overveje at benytte en form for selvrapportering og egenkontrol kombineret med offentlige stikprøver ved indkrævning af klimaafgift? Og meget andet.

Disse spørgsmål bør så vidt muligt afklares inden indførsel af en klimaafgift, men der bør også være rum til at afklare dem nærmere i de indledende faser af afgiftsmodellen.