

Økologisk Landsforening

Politisk afdeling/sk

24. november 2022

Klimaafgift i landbruget

En model fra Økologisk Landsforening

Introduktion af en klimaafgift er et skridt i retning af at sikre sande produktionsomkostninger og sande priser på mad. I den forstand bakker Økologisk Landsforening op om, at der indføres klimaafgifter.

Landbruget, som det tager sig ud i dag, er ikke et bæredygtigt system. Der er et større træk på naturressourcer, end vores planet giver basis for med en voksende verdensbefolkning, der alle skal have et anstændigt liv.

Ubalance i systemet er blandt andet forårsaget af en økonomisk politik, hvor trækket på de fælles ressourcer ikke kommer tilstrækkeligt til udtryk. Det betyder, at indretningen af virksomheden og i dette tilfælde landbrugsbedriften ikke tager tilstrækkeligt hensyn til de fælles ressourcer, når den optimeres økonomisk.

Etablering af afgifter på de fælles ressourcer er den samfundsøkonomiske mest effektive og billigste vej til omstilling. Alternativet i form af tilskud og generelle regler vil være dyrere og ikke sikre de bedste løsninger for det enkelte landbrug.

Internalisering af eksternaliteterne, hvilket er effekten af en afgift, er en forudsætning for, at markeds kræfterne kan understøtte en bæredygtig produktion.

Økologisk Landsforening har allerede i 2020 præsenteret en model for CO₂ afgifter i landbruget. Modellen har fået navnet [Pris på bæredygtighed](#)

Økologisk Landsforeningsforslag er i god overensstemmelse med anbefalingerne fra OECD i deres rapport [Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation](#)

MODELLEN

[Pris på bæredygtighed](#) bygger CO₂ afgiften ind i implementeringen af EU's landbrugsstøtte.

EUs landbrugsstøtte indeholder en Basisstøtte, der forudsættes af, at landbrugene lever op til en række konditionalitetskrav. Medlemslandene kan supplere EUs konditionalitetskrav, så længe det er inden for de samme områder, som der er fastsat fælles konditionalitetskrav på.

Basisstøtten kan suppleres af såkaldte eco-schemes, som på dansk har fået betegnelsen bioordninger. Mindst 25% af EUs landbrugsstøtte i søjle I skal bruges på eco-schemes jf. EU regler.

Økologisk Landsforenings forslag til klimaafgiftsmodel [Pris på bæredygtighed](#)

Den danske landbrugsstøtte forenkles, så den består af to skærpede konditionalitetskrav henholdsvis et [Klimaloft](#) og et minimum [Marknaturindeks](#) og to eco-schemes (på dansk bioordninger)

Opfyldes de to konditionalitetskrav ikke udløser det [støttetræk](#) fra Basisindkomststøtten

Overopfyldes de to konditionalitetskrav udløser det [merbetaling](#) fra eco-schemes

Klimaloftet er at betragte som et bundfradrag, som det er foreslået af Klimarådet i deres forslag til en afgiftsmodel, som redegjort for i [Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion](#). Klimaloftet kan sænkes over tid i takt med faldende risiko for kulstoflækage.

Økologisk Landsforening foreslår, at klimaloftet udtrykkes som CO₂e/ha. Danmark har et absolut reduktionsmål, og det er det antal dyrkede ha., der er den begrænsende faktor. Reduktion kan ikke opfyldes ved effektiviseringer, der modsvares af øget produktion. Dertil kommer, at landbrugsstøtten også udbetales pr. ha landbrugsjord.

Målet med Pris på bæredygtighed er at give et landbruget et incitament til at optimere sin indretning op imod de to parametre klimaloftet og marknaturindekset.

Modellen indeholder to ligestillede parallelle kriterier i form af klimaloftet og marknaturindekset for at imødegå en risiko for suboptimering som følge af ensidigt fokus på en enkeltstående parameter. Bæredygtighed forudsætter flere samtidige indsats, og et ensidigt fokus på klima kan forårsage suboptimering, som det også bemærkes af blandt andre Aarhus Universitet i deres rapport [Klimaeffektivitet i landbrugssektoren](#) og OECD i deres rapport [Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation](#)

Økologisk Landsforenings model Pris på bæredygtighed er en forenkling sammenholdt med den nuværende danske landbrugsstøttemodel. Fremfor at oprette et selvstændigt eco-scheme på alle relevante tiltag, der kan have gavnlige virkning på henholdsvis klima og natur, etableres der blot to eco-schemes, hvor betalingen følger henholdsvis klimaregnskabet og marknaturindekset. Det er mere dynamisk, tager bedre højde for individualiteten på bedrifterne og man undgår at skulle opsætte specifikke regler for hvert tiltag.

Klimaloftet/bundfradraget i afgiftsmodellen kan modsvares af en afgift på produkterne i salgsleddet. Dermed kompenseres der for den gratis udledning i form af, at forbrugerne fortsat har et incitament til at købe mindre af de produkttyper, der har en relativt højere udledning end andre. Samtidigt vil en afgift på produkterne stille de danske producenter mere lige i konkurrencen med importerede produkter, som evt. er produceret uden en afgift.

Afgiften kan være af samme størrelse, som der er valgt for andre sektorer. Variablen er klimaloftet, der sættes ud fra en afvejning af landbrugets økonomiske bæreevne, det politisk aftalte klimamål for det samlede landbrugserhverv og risiko for lækage. Afgiften er en administrativ sanktion jf. artikel 12 stk. 1 i EU- forordningen for de strategiske CAP planer, se boks med hjemmelgrundlag.

Hjemmelgrundlag i [Europa-parlamentets og rådets forordning \(EU\) 2021/2115 af 2. december 2021 om EUs landbrugsstøtte](#)

Præambel

(42) Konditionalitet bør være en integreret del af den fælles landbrugspolitik miljøstruktur som en del af grundscenariet for mere ambitiøse miljø- og klimarelaterede forpligtelser...

(43) Medlemsstaterne bør kunne fastsætte andre nationale normer vedrørende hovedmålsætningerne af GLM-normerne med henblik på at forbedre den miljø- og klimamæssige gennemførelse af rammen for GLM-normerne.

(47) Medlemsstaterne bør sikre, at der i overensstemmelse med forordning (EU) 2021/2116 anvendes sanktioner, som står i et rimeligt forhold til den manglende overholdelse, er effektive og virker afskrækkende, over for landbrugere og andre støttemodtagere, der ikke overholder disse standarder

Artikel 12

Princip og anvendelsesområde

1. Medlemsstaterne indarbejder i deres strategiske planer et konditionalitetssystem, hvorunder landbrugere og andre støttemodtagere, der modtager direkte betalinger i henhold til kapitel II eller årlige betalinger i henhold til artikel 70, 71 og 72, **pålægges en administrativ sanktion**, hvis de ikke opfylder de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i henhold til EU-retten og GLM-normerne fastsat i de strategiske planer, jf. bilag III, for så vidt angår følgende specifikke områder:

- a) klima og miljø, herunder vand, jord og biodiversitet i økosystemerne

Artikel 13

Medlemsstaternes forpligtelser vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand

1. **Medlemsstaterne fastsætter på nationalt eller regionalt plan minimumsstandarder** for landbrugere og andre støttemodtagere for hver GLM-norm, der er opført i bilag III, i overensstemmelse med hovedmålsætningen for disse normer som omhandlet i nævnte bilag. I forbindelse med fastsættelsen af deres normer tager medlemsstaterne, hvis det er relevant, hensyn til de pågældende arealers særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, landbrugsmetoder, bedriftsstørrelse og bedriftsstrukturer, arealanvendelse og de særlige forhold i regionerne i den yderste periferi.

2. Hvad angår hovedmålsætningerne i bilag III, **må medlemsstaterne fastsætte normer i tillæg** til dem, der er fastsat i bilaget, med henblik på de pågældende hovedmålsætninger. Disse supplerende normer er ikke diskriminerende og forholdsmæssige og svarer til de identificerede behov.

Fastlæggelse af klimapåvirkning

Klimaresultatet er et udtryk for alle direkte effekter samt de biologiske processer. Det fastlægges med ESGreen Tool (kommercialiseret version af [Landbrugets klimaværktøj](#) udviklet i et samarbejde mellem Økologisk Landsforening og SEGES med inddragelse af danske universiteter). ESGreen tool kan give et modelleret klimaresultat. Resultatet siger noget om klimaadfærden, idet det er et udtryk for adfærden og et teoretisk klimaresultat.

Der er ikke tale om egentlige målinger eller resultater, der 1:1 kan eftervises med målinger. Det er ikke for nuværende muligt at opgøre et resultat, der kan eftervises ved en måling. Det skyldes både manglende viden på visse områder samt det forhold, at de biologiske processer er påvirket af parametre, der vil variere mellem de enkelte år, og som den enkelte landmand ikke er herrer over. I forhold til kulstoflagring i jorden vil lagringen afhænge af jordens kulstofbalance, vejrforholdene, udbyttene og der vil være en tidsfaktor, der vil være afgørende for resultatet.

Opgørelsen af klimaresultatet er derfor et teoretisk beregnet aftryk, hvor beregningen i videst muligt omfang gør brug af faktuelle data fra bedriften og eksisterende viden om sammenhængen mellem de tilgængelige data og klimapåvirkning.

Afgiften og klimaresultatet skal fremme en alt andet lige bedste adfærd.

Fastlæggelse af Marknaturindeks

Marknaturindekset er et vigtigt parallelt krav til klimaresultatet.

Biodiversiteten i agerlandet er meget presset af landbruget. Aarhus Universitet konkluderer i deres rapport [Danmarks biodiversitet 2020](#) at agerlandets biotoper og dyrearter er på voldsom tilbagegang. Agerhønen er siden 1976 gået tilbage med 82%. Det skyldes manglende biotoper i agerlandet og manglende fødegrundlag.

Marknaturindekset er et udtryk for i hvilket omfang bedriftens struktur, indretning og drift giver gode betingelser for biodiversitet. Dvs. sikrer biotoper og føde.

Der er i regi af Pesticidstrategien 2022 – 26 lavet en politisk aftale om, at det har høj prioritet at bruge midler fra Bekæmpelsesmiddelforskningsprogrammet til at afdække, om der eksisterer data til udvikling af et marknaturindeks til belysning af markarealers bidrag til naturen og biodiversiteten, bl.a. i lyset af sprøjtemiddelforbruget og sædskifte. Økologisk Landsforening har lavet en prototype på opgørelse af et marknaturindeks, som kan indgå i den forskningsmæssige afdækning.

Fordele ved at indbygge klimaafgiften i landbrugsstøtten

Nedenfor gennemgås 10 fordele ved at bygge afgiften ind i udformningen af landbrugsstøttesystemet.

1. Undgår at opbygge et nyt administrativt system – landbruget har rigeligt med bureaukrati. Når vi bygger den ind i landbrugsstøtten, så erstatter vi ét administrativt system med et andet, fremfor bare at lægge et nyt til.
2. Løser en evt. udfordring med statsstøtteregler jf. artikel 107 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsområde, som evt. kan stå i vejen for at give tilskud til omstillingen.
3. Holder opkrævede midler i landbruget uden at skulle køre dem ud i en fond. Hvis opkrævede midler skal køres ud i en fond og omfordeles, er der et betydeligt tab til

administrationsomkostninger. Landbruget vil også opleve en usikkerhed i forhold til, om nogle af midlerne vil blive kanaliseret ud til andre formål og grupper end landbruget.

4. Håndterer Grundlovens § 43, der kan udgøre en udfordring i forhold til, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for opkrævning af skat på biologiske processer. Når det ligger i landbrugsstøttesystemet, er der større frihed til at fastlægge fordelingskriterier. Landbrugsstøtten kan tildeles i overensstemmelse med en adfærd. Vha. klimaregnskabet og marknaturindekset, har man et udtryk for en forventet effekt af en given adfærd, som kan danne grundlag for udbetalingen henholdsvis tilbageholdelse af midler.
5. Sætter landmand, iværksættere og innovationen fri, da man kan udbetale støtten til et modelleret resultat som udtryk for en adfærd fremfor at give støtte til specifikke afgrøder eller udvalgte teknologier.
6. Udnytter de penge, der allerede overføres til landbruget til at finansiere grøn omstilling. Samfundet og landmand får mere ud af de penge, end de gør i dag.
7. Det er muligt at fremme flere samtidige hensyn, hvilket er afgørende for at sikre en bæredygtig udvikling. Aarhus Universitet konkluderer i deres rapport [Klimaeffektivitet i landbrugssektoren](#) at ensidigt klimafokus risikerer at lede til suboptimering.

Parallelle fordelingskriterier sænker ikke klimaambitionerne, men skaber en tilskyndelse til at vælge løsninger, hvor man samtidigt kan sikre neutral eller positiv effekt på andre parametre.

Helt konkret foreslår Økologisk Landsforening, at marknaturindekset etableres som et ligeværdigt fordelingskriterie. Landbrugsdriften har en afgørende betydning for biodiversiteten i agerlandet.

Intensivering kan lægge yderligere pres på både produktionsdyrene med afledt antibiotikaforbrug og dårlig dyrevelfærd til følge og på naturen, f.eks. i retning af at skubbe dyr på stald, og prioritere meget energirigt foder. Det ødelægger livsbetingelserne for vilde dyr og planter i agerlandet, ligesom en intensiv markdrift fjerner fødegrundlag og plads til vilde arter i agerlandet.

8. Klimaloftet og niveauet for marknaturindekset kan sidestilles med en henholdsvis CO2 kvote og en naturkvote eller et bundfradrag, hvor det ikke koster noget at belaste/trække på klima og naturressourcer.
9. Klimaloftet og marknaturindekset kan skærpes over tid i overensstemmelse med de politisk vedtagne mål
10. Støttemodellen kan eksporteres til alle EU-lande. Ved at DK vælger en arkitektur som den foreslåede, har DK et stærkt udgangspunkt for at præge fremtidig udformning af landbrugsstøtteforordninger. Det vil være vigtigt for DK, at andre EU-lande går samme vej og indfører klimaafgifter i landbruget af hensyn til at forebygge unfair konkurrence

Klimaaftrykket skal omfatte alle aftryk både de territoriale og indirekte aftryk

Klimaloven retter sig kun mod det territoriale aftryk. Den siger dog samtidigt jf §1, stk. 3 pkt. 4, at danske tiltag skal medføre reelle indenlandske reduktioner og at det skal sikres, at de ikke blot flytter hele drivhusgasudledningen uden for danske grænser.

En territorial beregning på bedriftsniveau afspejler ikke alle bedriftens emissionskilder, og nettoeffekten af tiltag vil ikke komme til udtryk, hvis afgiftsgrundlaget begrænser sig til en territorial opgørelse.

Det understreges derfor, at det er meget vigtigt at medregne alle effekter og påvirkninger inklusiv de indirekte. I modsat fald er der et stærkt incitament til at basere sin husdyrproduktion på importeret foder, da bedrifter med høj selvforsyningsgrad og stort fokus på recirkulering af ressourcer indenfor bedriften vil blive hårdere ramt af en regulering, der kun medtager de territoriale udledninger.

Det er også vigtigt, når der skal tages stilling til et tiltag som at reducere methanudledningen fra kvæg ved at øge fedtandelen i foderet eller ved at tilsætte foderadditiver. En større mængde fedt i foderrationen til kvæg vil enten forårsage et ændret sædskifte eller import af foder med en højere fedtandel. Ændret sædskifte kan potentielt reducere kulstoflagring og/eller øge udledningen af lattergas fra dyrkning af markerne og fra planterester mm.

Nettoeffekten af at øge fedttildeling i foderrationen vil derfor afhænge af bedriftens nu drift i forhold til nuværende sædskifte og evt. forskydninger i foderimport. Den reelle effekt vil derfor kun fremgå, når de indirekte effekter medregnes inkl. evt. påvirkning af dyrenes ydelsesniveau og holdbarhed. Det samme vil gøre sig gældende ved tilsætning af forskellige foderadditiver, der også vil have en klimapåvirkning ved produktionen af disse, inden de købes ind til bedriften.

Undlad at...

Etablere et parallelt system i regi af skatteministeriet til opkrævning af klimaafgifter i landbruget.

Eneste undtagelse er i tilfælde af, at det måtte forekomme, at der er bedrifter, der har en udledning, der overstiger opkrævningsgrundlaget i form af Basisindkomststøtte eller evt. at landbruget ikke søger EU landbrugsstøtte.

Reinvestere indsamlede afgiftsmidler fra landbruget via teknologistøtteordninger

Støtte til udvalgte teknologier er uhensigtsmæssigt. Støtten kapitaliserer sig i teknologien, så den bliver dyrere end den reelle markedspris og teknologitilskud favoriserer de teknologiintensive og store bedrifter på bekostning af små bedrifter og skubber dermed til en eksisterende strukturudvikling, der affolker landdistrikterne. Der er mindre grundlag for introduktion af teknologi på bedrifterne jo mindre de er, og af hensyn til omkostningseffektiviteten ved administration af tilskud, stilles der krav til minimumspris eller samlede investering for, at der gives tilskud. Det vil sige, de mindre bedrifter vil ikke få samme mulighed for at få betalte afgifter tilbage.

Reinvestere indsamlede afgiftsmidler fra landbruget via støtte til udvalgte afgrøder

Støtte til specifikke afgrøder forstyrrer markedet og kan skabe ubalance i udbud og efterspørgsel som efterfølgende trykker prisen, og det kan underminere faglighed i indretning af sædskiftet. F.eks. ved at presse fro mange bælgfrugter ind i sædskiftet med risiko for at forårsager jordbårne sygdomme.

Udelukkende at se på det territoriale aftryk. Alle effekter skal med også de afledte

Nettoeffekten kommer ikke til udtryk, hvis der alene ses på territorialaftrykket. For eksempel kan en øget fedtandel i foderet give et højere klimaaftryk fra marken eller øge foderimporten og foderadditiver kan sænke dyrenes holdbarhed og ydelse.

Analysebehov i tilknytning til Økologisk Landsforenings model

Der er behov for følgende analyser:

- Økonomiske konsekvensberegninger, der estimerer, hvordan modellen påvirker jordpriser og landbrugenes finansieringsgrundlag og økonomi, hvis landbrugsstøtten ændres.
- Beregning af hvor klimaloftet skal lægges, så det tager højde for landbrugenes bæreevne henholdsvis det politiske mål og risiko for lækage.
- Hvor langt rækker midlerne i landbrugsstøtten til at finansiere omstillingen, hvilket vil være påvirket af, hvor mange der tilpasser sig, hvor hurtigt.

Faldende jordpriser

En CO2 afgift kan uanset, hvordan den indføres udløse et fald i jordpriser. Dermed udfordrer afgiften landbrugets finansiering. Det er en reel risiko for økonomien bag landbruget, som ikke kun berører landbruget men også økonomien i landbrugets finansieringsinstitutter og dermed de øvrige kunder. Det er et forhold, som politikerne bør have sig for øje.

Økologisk Landsforening efterlyser et ledsagende initiativ, der skal skabe finansiel sikkerhed for den grønne omstilling og kompensere de faldende jordpriser som følge af omstilling i landbrugspolitikken, med hensyn til landbrugets mulighed for at afvikle sin gæld.

Etablering af fonde der skal købe jord ud af produktion, fører til prisstigninger på jord. Det har for eksempel betydet, at det er dyrt at købe jord ud til naturprojekter, og det er reelt kontraproduktivt, da det gør det endnu dyrere at sikre plads til natur. Der er behov for en vurdering af, hvordan en evt. fondskonstruktion bedst introduceres.

Landbrugsstøttens fremtid

Der er forskellige muligheder for landbrugsstøttens fremtid som følge af den foreslåede model:

- Når landbruget er omstillet, kan landbruget få støttemidlerne for som minimum at holde sig inden for klimaloftet og marknaturindekset, uden at der er merbetaling for at gøre det endnu bedre. Dvs. landbrugsstøtten ændres, så der ikke er udbetaling til eco-schemes, eller
- Minimumskravene kan sikres via skærpet lovgivning, således, at landbrugsstøtte kun udbetales for at gøre det bedre, eller
- Landbrugsstøtten bortfalder i hele EU. Dette må dog forventes at have relativt lange udsigter

Tilskud til teknologiudvikling

Som det fremgår, fraråder Økologisk Landsforening, at de opkrævede midler føres tilbage til landbruget i form af teknologitilskud. Økologisk Landsforening kan selvfølgelig bakke op om, at der fra statens og anden side investeres i teknologiudvikling og forskning i systemløsninger, der kan nedbringe klimaaftrykket.

Landbrug og fødevarerproduktion uden for landbrugsstøttesystemet

Der er behov for at forholde sig til, hvordan der skal opkræves afgifter fra primærproduktion, der ikke modtager landbrugsstøtte. Afgiftsmodellen må ikke indeholde et incitament til at afvikle sin

landbrugsjord eller frasige sig landbrugsstøtte. Dog må det bemærkes, at det måske er mindre sandsynligt, at det er økonomisk interessant helt at frasige sig adgang til landbrugsstøtte for at undgå afgifter.

Det bør også herunder afklares, om der er landbrug, der har en højere udledning, end det kan modregnes i basisindkomststøtten.

Der er ligeledes behov for at vurdere, hvordan man håndtere drivhusproduktion eller vertikalt landbrug, der i dag ikke modtager landbrugsstøtte. Eventuelt vil de qua typen af kulturer alene skulle betale energiafgifter og lignende, og dermed opnår en måske ønsket komparativ fordel sammenholdt med det landbrug, der har en arealanvendelse.