



FOLKETINGET

En drivhusgasafgift på landbruget

De økonomiske konsulenter i Folketinget

Problemstilling


”Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget vil bede de økonomiske konsulenter i Folketinget om at udarbejde et notat, der sammenligner de modeller til en drivhusgasafgift, der blev præsenteret på udvalgets høring om en drivhusgasafgift i landbruget den 23. november 2023”

Kilde: KEF Alm. del - Bilag 87 (2023-24)



Folketinget

Anbefaler oplægsholderne en afgift?

| | |
|---|---|
|  Vismændene, CEPOS, CONCITO, Klimarådet, Økologisk Landsforening anbefaler <u>alle</u> en drivhusgasafgift eller et prissignal for at opnå en omkostningseffektiv indfrielse af Danmarks klimaforpligtelser | L & F anbefaler <u>ikke</u> en drivhusgasafgift |
|---|---|

Kilde: SEGES Innovation har oplyst til de økonomiske konsulenter, at de ikke forholder sig til, om der skal være en afgift eller ej

Seks centrale spørgsmål

- Hvilke mål skal afgiften opfylde?
- Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
- Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
- Skal effekterne af afgiften afbødes?
- Skal der være en afgift på forbrug?
- Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?



Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
3. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
4. Skal effekterne af afgiften afbødes?
5. Skal der være en afgift på forbrug?
6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?



Hvilke mål skal afgiften opfylde?

Klimaloven indeholder en lang række politiske hensyn/guidende principper

De politiske hensyn er ikke formuleret ens i regeringsgrundlaget og klimaloven, jf. "dansk konkurrencekraft" i klimaloven og "erhvervets konkurrenceevne" i regeringsgrundlaget



Vær opmærksom på, at oplægsholdernes vægter de politiske hensyn forskelligt, hvilket afspejler sig i forskellige afgiftsmodeller

Præciser, hvordan de politiske hensyn skal fortolkes og vægtes og bed evt. om beregninger

- CEPOS: en omkostningseffektiv omstilling kræver, at afgiftsniveauet skal rettes mod det mest restriktive mål




Kan teknologi (omkostningseffektivt) bringe os i mål?

Der skelnes ofte mellem to forskellige begreber:

- **Teknisk omstilling:** Landbruget anvender tekniske omstillingselementer. Det vil sige, at bedrifterne producerer de samme produkter, men med nye teknologier eller metoder
- **Strukturel omstilling:** Landbruget producerer mindre eller omlægger produktionen

Kilde: Klimarådet (februar 2023): »Statusrapport 2023«, s. 159

Hvis ikke, er det vigtigt, at afgiftsstrukturen ikke hindrer et incitament til strukturel omstilling

| | | |
|---|--|---|
|  | Ja: Landbrug og Fødevarer og SEGES Innovation | Nej: Klimarådet, vismændene, CONCITO og Økologisk Landsforening |
|---|--|---|



Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. **Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?**
3. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
4. Skal effekterne af afgiften afbødes?
5. Skal der være en afgift på forbrug?
6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?



Fordele ved hurtig annoncering

- Klimarådet, CONCITO, vismændene og Økologisk Landsforening anbefaler alle, at der snarest annonceres et sigtepunkt for afgiften i 2030, og at afgiften indføres gradvist frem mod 2030
- Klimarådet og Økologisk Landsforening anbefaler, at der udmeldes en plan for afgiftens udvikling frem mod målet om klimaneutralitet i 2050, så landbruget har klare langsigtede rammevilkår

Fordele

- Afbøder jordprisfald
- Afbøder omstillingsomkostninger for arbejdskraft
- Sætter skub i udviklingen af afgiftsgrundlaget



Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
3. **Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?**
4. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
5. Skal effekterne af afgiften afbødes?
6. Skal der være en afgift på forbrug?
7. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?





To centrale spørgsmål

- Kan udledningerne opgøres korrekt?
- Hvad sigter vi efter: de faktiske eller de opgjorte regnskabsmæssige udledninger?



Kan de faktiske udledninger opgøres (gennemsnitligt) korrekt ?

| Husdyr  | Stald og opbevaring  | Mark  |
|--|---|--|
| Metan fra fordøjelse | Gyllehåndtering | Udbragt gødning Planterester Kulstofindhold inkl. lavbundsJORDE Kalk |

Hvad betyder gennemsnitligt korrekt?

Vismændene:

- En middelret beregning på bedriftsniveau er tilstrækkelig
- Dvs. beregningen er måske større end de faktiske udledninger for nogle bedrifter og mindre for andre, men der er ikke en systematik i fejlen, så udledningerne fra bedrifter med bestemte karakteristika konsekvent under- eller overvurderes.



Klimarådet: En begrænset afgift giver halv effekt

»Indføres der f. eks. en afgift, som kun pålægges udledninger fra stald, lager og lavbundsjorder (hvormed udledninger fra arealer, herunder udbringning af gødning på marken undtages fra afgift), vurderer Klimarådet, at reduktionen i udledningerne ændres til cirka halvdelen af effekten ved en afgift på alle drivhusgasudledninger. En sådan afgift vil primært ramme kvægbedriftenes økonomi og skubbe den strukturelle omstilling mod specielt flere plantebrug, som næsten helt afgiftsfritages«

Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«



De faktiske eller de regnskabsmæssige udledninger?

- CEPOS: De opgjorte regnskabsmæssige udledninger.
- De økonomiske vismænd, Økologisk Landsforening, CONCITO og Klimarådet: Omstillingselementer, der er velafprøvede vil med tiden blive indregnet i FN's opgørelser.
- Økologisk Landsforening: Integrerer andre hensyn f.eks. pløjefri dyrkning, fastekørespør og kompostering, hvor der endnu ikke foreligger forskningsbaserede værdier.

De regnskabsmæssige udledninger

IPCC gør brug af tre forskellige metoder, der varierer mht. kompleksitet:

- 1) En ikke-landespecifik aggregeret metode
- 2) En landespecifik aggregeret metode
- 3) En landespecifik metode, der tager udgangspunkt i den enkelte bedrift.

Metoderne skal godkendes af IPCC, hvilket kræver, at der er videnskabeligt belæg for metoden.



Tre modeller

1. CONCITO peger på en forenklet afgiftsmodel, der alene retter sig mod de områder, hvor der allerede eksisterer valide aktivitetsdata (dvs. metanudledninger fra fordøjelse, gyllehåndtering samt kvælstoftilførsel til jorden og lavbundsjorder).
2. Vismændene anbefaler et klimaregnskab med to niveauer: 1) et simpelt regnskab, eller 2) et frivilligt mere detaljeret regnskab.
3. Økologisk Landsforening:
 - henviste på høringen til, at der med ESGreen Tool Climate allerede er udviklet et bedriftsbaseret klimaregnskab for bl.a. statslige midler
 - ønsker at integrere andre mere kvalitative vurderinger og foreslår derfor en omlægning af landbrugsstøtten i stedet for en afgift.



Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
3. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
4. **Skal effekterne af afgiften afbødes?**
5. Skal der være en afgift på forbrug?
6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?



Hvad er formålet?

- Kompensation af de nuværende bedrifter?
- Fastholdelse af drivhusgasintensiv landbrugsproduktion?

Hvordan rammer en drivhusgasafgift ?

- belaster i særlig grad animalsk produktion
- leder til kapitaltab på jord, bygninger og husdyr
- rammer erhverv, der aftager landbrugets produkter
- Medfører også tilpasningsomkostninger for arbejdskraften.



| Tiltag, der fremgik af materiale | Klimarådet | Vismænd | CEPOS | CONCITO | Økologisk Landsf. | L&F |
|--|------------|---------|-------|---------|-------------------|-----|
| Ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav | | | | | | |
| Direkte kompensation | | X | | | | |
| Reduktion af jordskatter | | | X | | | |
| Jordfond | X | | | | | |
| Gratis kvoter | | X | | | X | |
| Ordninger, der er indbygget i afgiftssystemet | | | | | | |
| Bundfradrag | X | | | | X | |
| Afgifter baseret på eksisterende data | | | | X | | |
| 100 pct. nedslag for reduktionstiltag | | | | X | | |
| Differentierede afgifter efter lækage | | | X | | | |
| Tilskud | | | | | | |
| Til bestemte teknologier | X | | | | | X |
| Teknologineutrale tilskud | | | | | X | |
| Omlægning af EU's landbrugsstøtte | X | | X | X | X | |

De økonomiske vismænd, Klimarådet samt CEPOS understreger, at de tiltag, de nævner ikke udgør en egentlig politisk anbefaling!



Kompensation af nuværende bedrifter



Minimering af samfundsøkonomisk tab

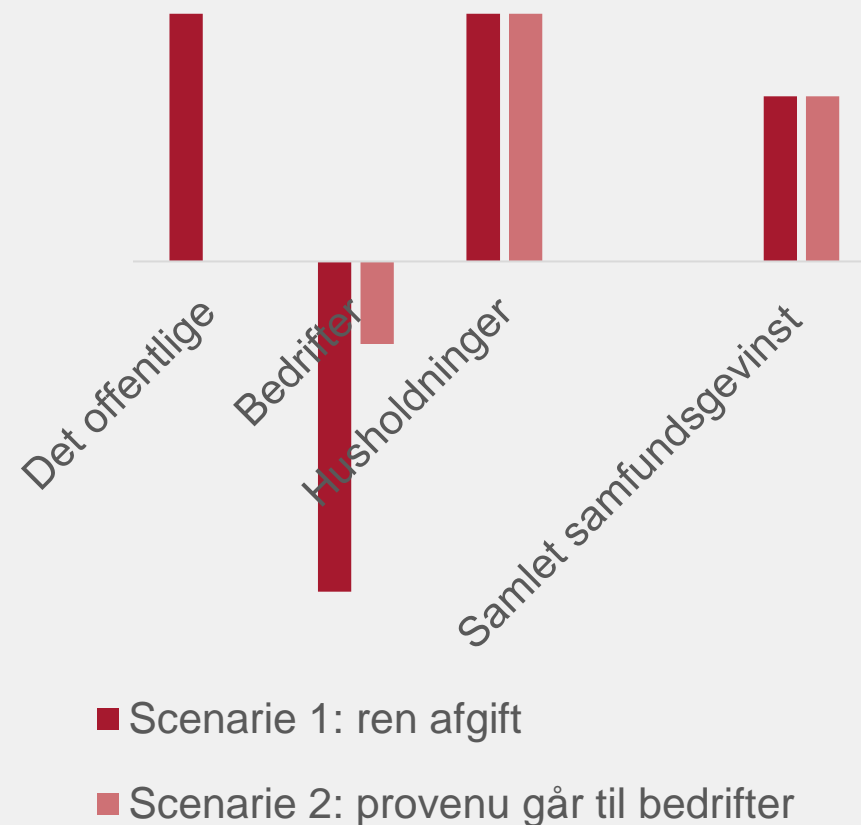
”Det er væsentligt, at en compensation gives på en måde, så afgiftens incitamentsvirkning bevares. Det kan opnås, hvis compensation til den enkelte landmand alene sker på baggrund af historiske oplysninger, der ikke kan påvirkes”

Kilde: De Økonomiske Råd (2023): »Miljø og Økonomi 2023«



Folketinget

Samfundsøkonomisk gevinst påvirkes ikke af fordeling



Kompensation uden modgående krav

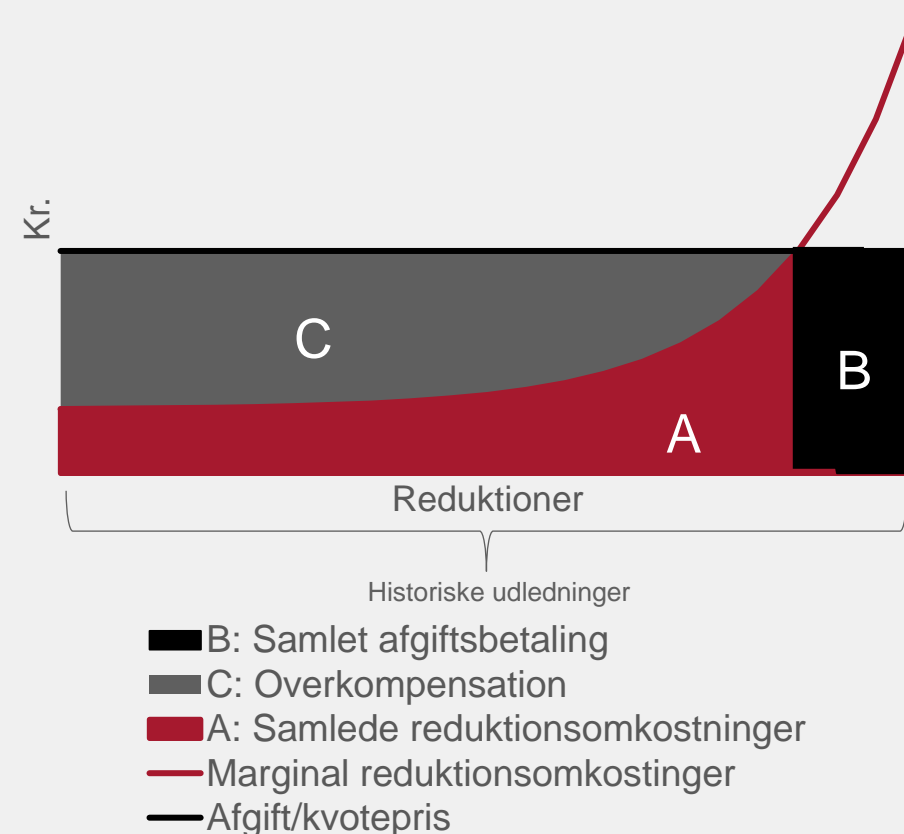
Af hensyn til EU's statsstøtteregler foreslår CEPOS et gratis kvotesystem:

- Prisstabiliseringsmekanisme, der sikrer, at kvoteprisen svarer til den generelle drivhusgasafgift
- Der udstedes et årligt antal gratis kvoter svarende til hver bedrifts udledninger i 2020.

Hvis udledningerne skal være lavere end niveauet i 2020 skal fonden købe kvoter, som derefter annulleres



Bedriftsbeslastning efter omstillingen: er mindre end afgiften af de historiske udledninger men større end provenuet – her ses bort overvæltning



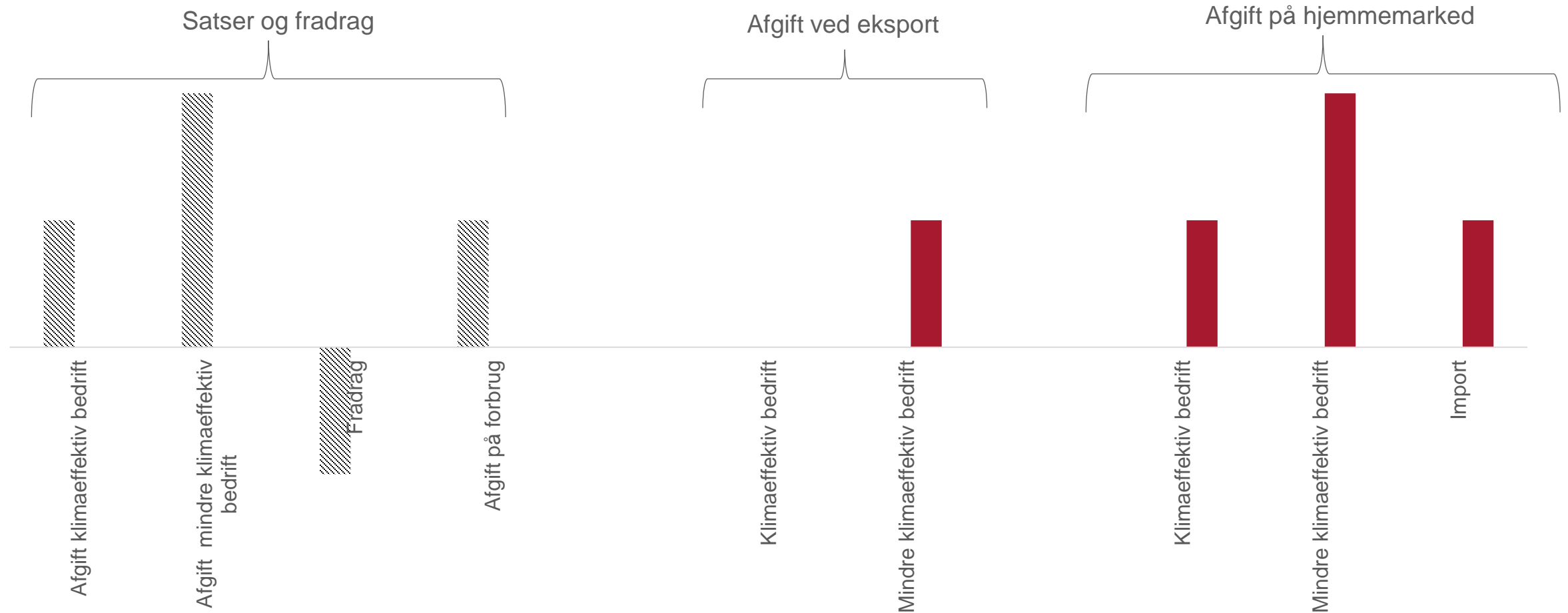
Belastning af landbruget afhænger af overvæltning



Tiltag rettet mod lækage



Klimarådets model



Lækage

(Positiv) lækage betyder, at den globale reduktion er mindre end reduktionerne i Danmark.

Positiv lækage

- Skift i udenrigshandel (produktion af visse varer falder i DK og stiger i udlandet)
- Skift i priser på fossile brændsler
- International regulering

Negativ lækage

- Skift i udenrigshandel
- Forbillede effekt
- Teknologiske spillover-effekter

Andre modeller rettet mod lækage

- mindre administrativ tunge men giver køb på ensartet tilskyndelse til teknologisk omstilling

- CEPOS: Drivhusgasafgifterne kan groft differentieres efter lækage.
- CONCITO: Fuldt fradrag selv om reduktionstiltag ikke nødvendigvis reducerer udledningen med 100 pct.

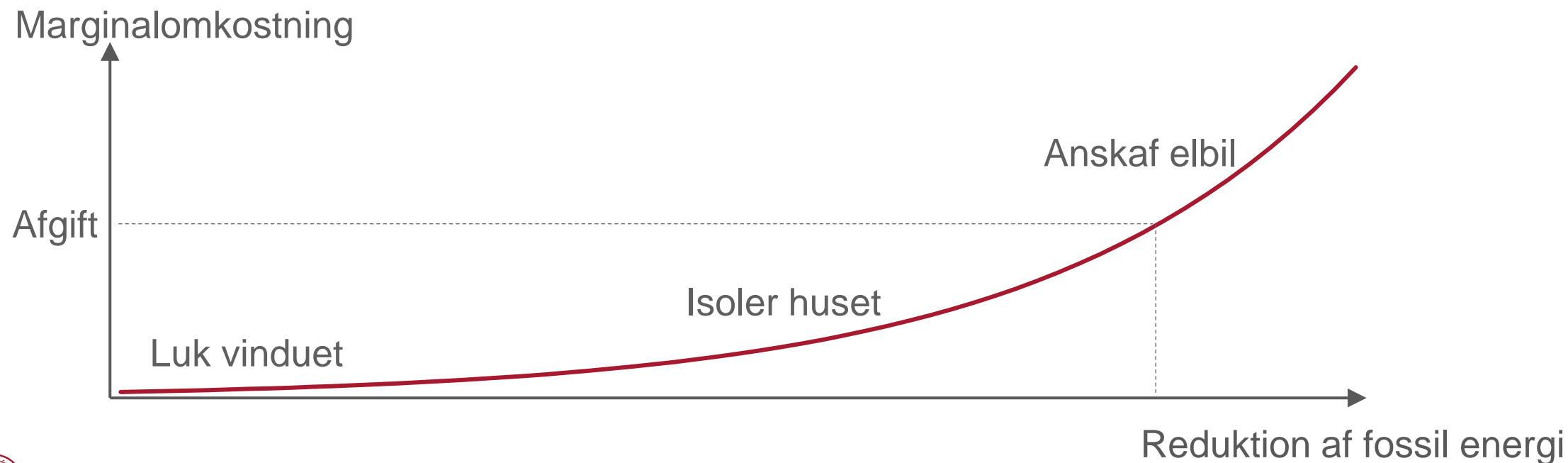


Tilskud



Hvorfor afgifter?

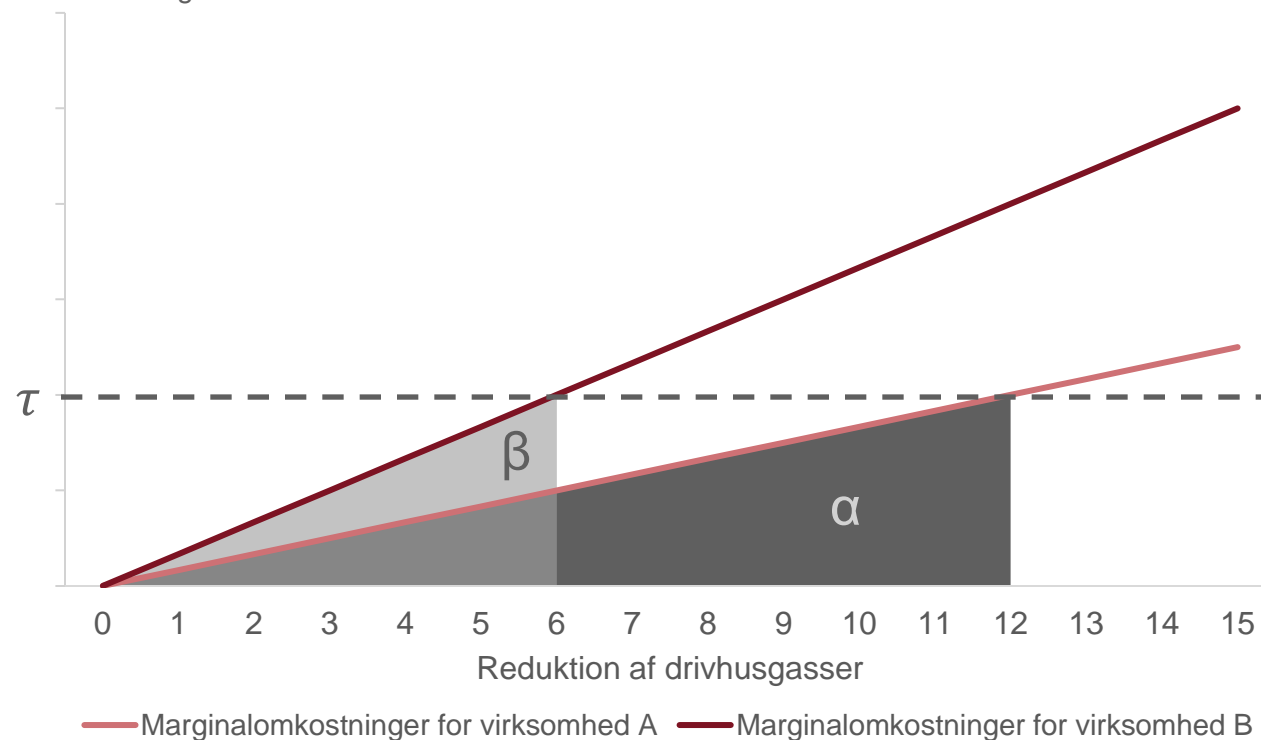
Med en afgift vælger vi de billigste løsninger først: ”Afgifter er et omkostningseffektivt instrument til regulering af negative eksternaliteter, hvis afgiftsgrundlaget i øvrigt kan identificeres, og de administrative omkostninger ved en afgift ikke overstiger de samfundsøkonomiske gevinster” Kilde: Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet, Delanalyse 4 , side 9



En ensartet afgift minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger

”En ensartet afgift på alle typer af drivhusgasudledninger skaber incitamentet til at foretage de billigst mulige reduktioner på tværs af samfundets virksomheder og husholdninger”

Marginalomkostning



Kilde: "Dansk Klimapolitik frem mod 2030", Det Økonomiske Råd, 2021

”Den pågældende virksomhed eller husholdning har dermed et incitament til at finde den billigste måde at reducere udledningerne på, og de virksomheder og husholdninger, som har de laveste reduktionsomkostninger, reducerer mest”

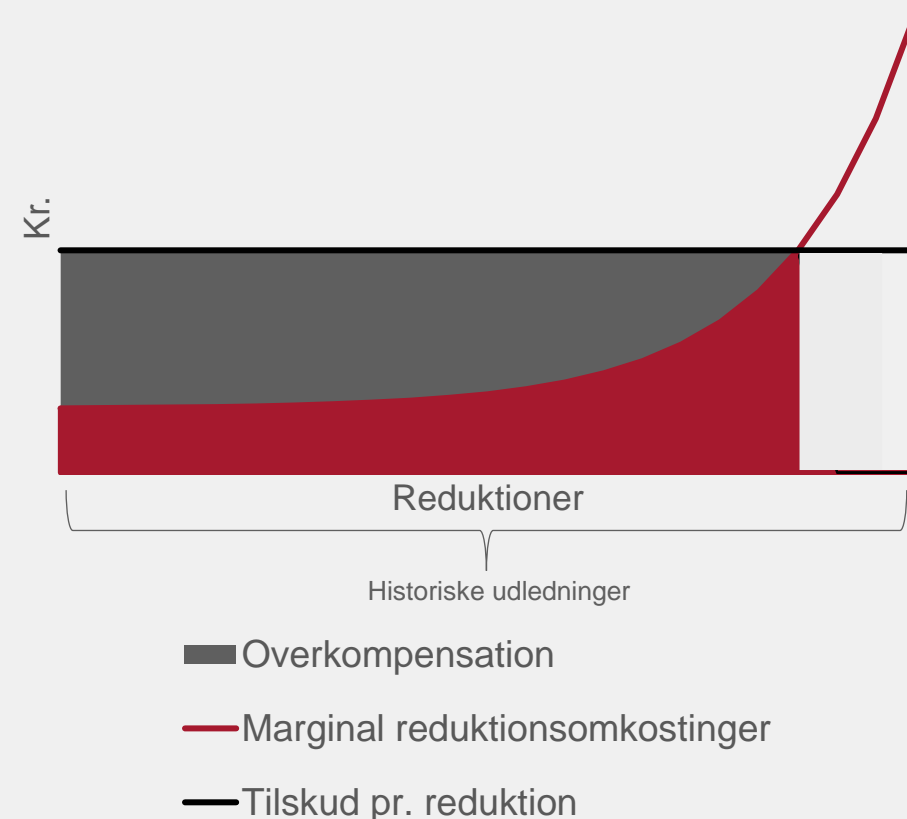
Kilde: "Dansk Klimapolitik frem mod 2030", Det Økonomiske Råd, 2021



Teknologineutralt tilskud

- Stort set samme grundlag som en afgift
- Samme tilskyndelse til teknologisk omstilling
- MEN risiko for fastholdelse af nuværende produktionsstruktur

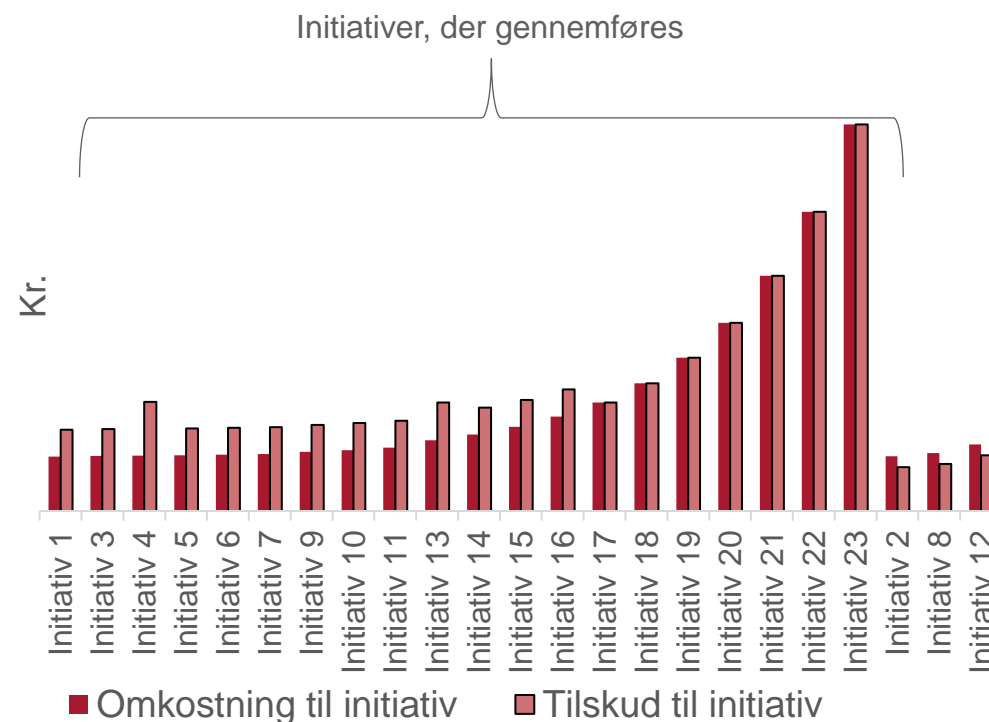
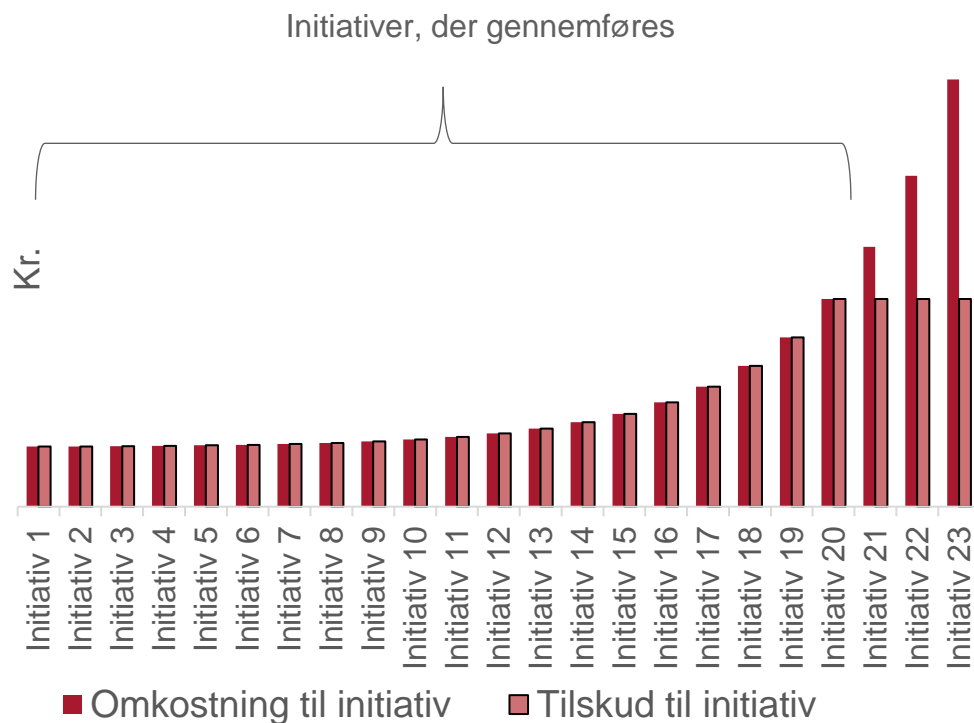
Teknologineutralt tilskud: leder til en reduktion af bedriftens omkostninger



Tilskud, der ikke er teknologineutrale

Hvis myndighederne har fuld information

Hvis myndighederne ikke har fuld information

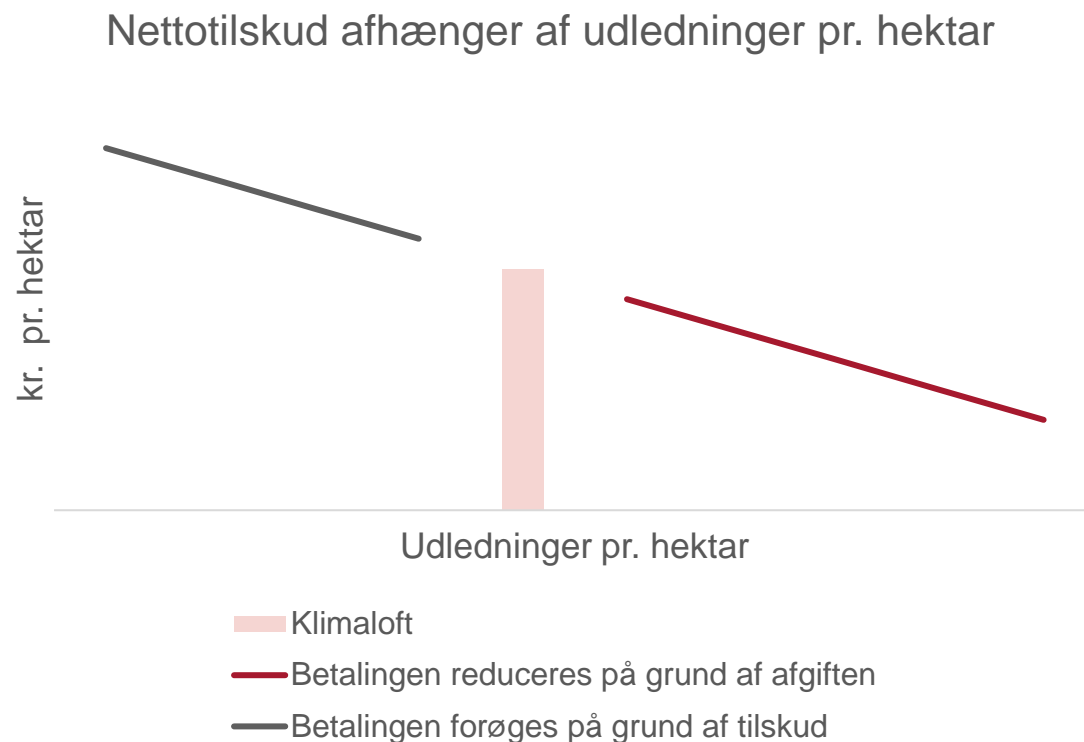


Udfordringer ved en tilskudsstrategi

- Kan i teorien udformes, så der sikres samme tilskyndelse til teknologisk omstilling som ved en afgift – men kræver (mindst) samme information
- Ved overkompensation fastholdes erhvervsstruktur
- Tilskud til bestemte teknologier kan blive kapitaliseret i prisen
- Finansieringsbehov
- Kræver også tilskud til FoU
- Ingen mulighed for at overvælte på udlandet - tværtimod



Økologisk Landsforening: Omlæg landbrugsstøtten



Kilde: Egen illustration, hvor der er set bort fra, at hensynet til natur også er integreret



Folketinget

En næsten teknologineutral model – måske så neutral som den kan blive

To skærpede konditionalitetskrav henholdsvis et klimaloft og et minimum marknaturindeks og derudover to eco-schemes

Opfyldes de to konditionalitetskrav ikke udløser det støttetræk fra basisindkomststøtten

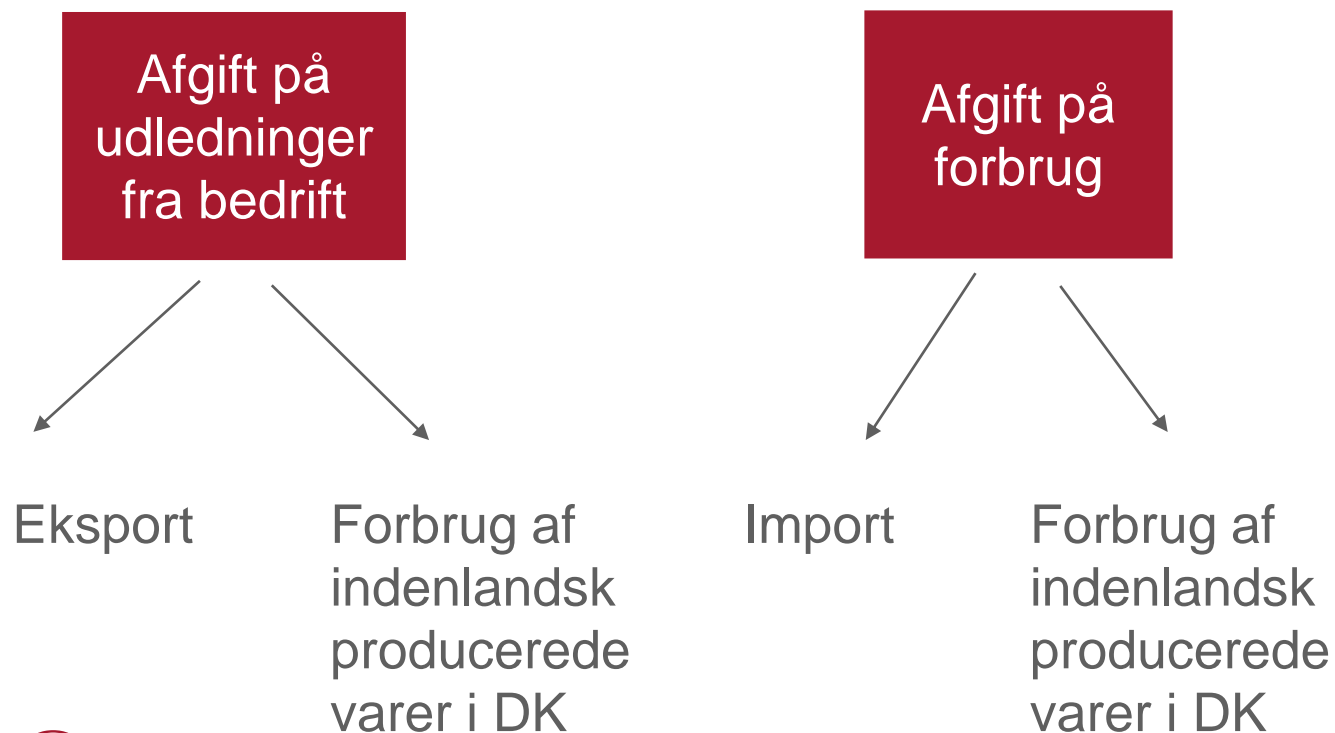
Overopfyldes de to konditionalitetskrav udløser det merbetaling fra eco-schemes

Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
3. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
4. Skal effekterne af afgiften afbødes?
5. **Skal der være en afgift på forbrug?**
6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?



Afgift på forbrug eller produktion?



En forbrugsafgift er ikke effektivt. udledninger fra dansk grund

CEPOS og vismændene: En forbrugsafgift vil kun have beskedne effekter på målopfyldelsen.

Det skyldes at en forbrugsafgift ikke rammer eksporten og dermed heller ikke udledningerne fra produktion af eksporten.



Seks centrale spørgsmål

1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?
2. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?
3. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?
4. Skal effekterne af afgiften afbødes?
5. Skal der være en afgift på forbrug?
6. **Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?**



Andre hensyn

- Klimarådet, CONCITO og Økologisk Landsforening samt vismændene fremhæver, at samspillet mellem regulering på klimaområdet og andre natur- og miljøområder er væsentlige at være opmærksom på.
- Økologisk Landsforening har integreret et natur-mark-indeks i deres model.
- CONCITO: Et instrument pr. mål.



Pris inkl. sideeffekter er i nogle tilfælde negativ

Det er vigtigt at medregne sideeffekter

| LANDBRUG OG SKOV | Gennemsnitlig skyggepris (markedspriser) kr. pr. ton CO ₂ e | |
|--|--|-------------------|
| | med sideeffekter | uden sideeffekter |
| Arealanvendelse | | |
| Tilskud til udtagning og vådlægning af lavbundsgrunde og randarealer (5.500 ha) | Negativ | 600 til 800 |
| Øget indsats i målrettet regulering (udover landbrugsaftale) | 4.950 | 5.550 |
| Øget støtte til privat skovrejsning (ca. 2.850 ha frem mod 2027) | Negativ | 250 |
| Statslig skovrejsning uden medfinansiering (klimaoptimeret - 7.000 ha frem mod 2030) | Negativ | 600 |
| Statslig skovrejsning med medfinansiering (klimaoptimeret - 4.000 ha frem mod 2025) | Negativ | 150 |
| Fysisk vandløbsindsats | 3.200 | 4.400 |
| Pulje til brun bioraffinering (pyrolyse) | 2.000 | 2.000 |
| Nedsat kvælstofkvote (15 pct.) | Negativ | 2.000 |
| Håndtering af gylle og gødning | | |
| Krav om nitrifikationshæmmere i husdyrgødning fra 2026 (forudsætter afdækning af vidensbehov) | 850 | 1.500 |
| Krav om nitrifikationshæmmere i kunstgødning fra 2026 (forudsætter afdækning af vidensbehov) | 1.150 | 1.400 |
| Krav om staldforsuring i kvægstalde | 400 til 500 | 1.000 til 1.100 |
| Krav om gyllekøling i svinestalde | 4.000-5.000 | 4.000-5.000 |
| Krav om teltoverdækning af gylletanke i kombination med flydelag | 300 til 400 | 300 til 400 |
| Metanreducerende foder | | |
| Øget krav til reduktion af udledning fra fordøjelsen (forhøjelse af krav i landbrugsaftale) (forudsætter afdækning af vidensbehov) | - | - |

Vismændene anbefaler, at reguleringen af kvælstofudledningerne bør være på plads, når drivhusgasreguleringen begynder at virke.



FOLKETINGET

Tak for ordet

Tlf.

E-mail: