



Notat om Den Miljøøkonomiske Rapport, 2024

Det Internationale Sekretariat

Sammenfatning

Dette notat er udarbejdet til brug for mødet den 12. december 2024 kl. 14, hvor formandskabet for De Økonomiske Råd – de såkaldte økonomiske vismænd - præsenterer deres nyeste miljøøkonomiske rapport. Selve rapporten blev offentliggjort d. 10. december. Notatet indeholder et kort referat af hvert kapitel samt forslag til 26 spørgsmål, som kan danne udgangspunkt for dialogen med vismændene på mødet.

Kapitel 1 indeholder vismændenes vurderinger og anbefalinger til den aktuelle miljøøkonomiske politik, herunder "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark". Folketinget kunne stille følgende spørgsmål:

Spørgsmål 1. Hvis en klimaeffektiv landbruger ikke afgiftsbelastes, giver afgiften vel ikke tilskyndelse til at udvikle nye tiltag?

Spørgsmål 2. Anbefaler vismændene ikke længere dyrkningsafgifter? Og hvorledes skal et kvotesystem udformes?

Spørgsmål 3. Indebærer "ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof" med sikkerhed kvælstofkvoter?

Spørgsmål 4. Kan compensationen for kvælstofreguleringen knyttes til jorden, hvis blot arealfonden får mulighed for at sælge de opkøbte kvoter?

Spørgsmål 5. Hvad er vismændenes vurdering af braklægningspunktet, og hvorfor kommenterer vismændene det ikke?

Spørgsmål 6. Er vismændene enige i, at braklægningspunktet ikke kan antage en hvilken som helst værdi, hvis den nye markregulering skal have den ønskede effekt?

Spørgsmål 7. Vil vismændene kunne bidrage til at vurdere styrker og svagheder ved det model-set up, der bruges til at fastlægge braklægningspunktet?

Spørgsmål 8. Skal der tages højde for, at landbrugernes faktiske gennemsnitlige gødningsanvendelse ligger under normen?

Spørgsmål 9. Er et øget spildevandskrav samfundsøkonomisk optimalt?

Spørgsmål 10. Er aftalen et eksempel på, at investeringsrammen anvendes som et skjult råderum?

Spørgsmål 11. Hvordan kan økonomer afdække, om incitamentsstrukturen i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" er tilstrækkelig?

Kapitel 2 afdækker, at det på grund af usikkerhed vil forbedre de klimapolitiske styringsmuligheder, sikkerheden for målopnåelse og samfundsøkonomien, hvis man planlægger efter en overopfyldelse af klimalovens reduktionsmål. Det samme er tilfældet, hvis klimalovens nuværende mål om reduktioner i et bestemt fremtidigt år ændres til et drivhusgasbudget over en længere år-række.

11. december 2024

Birgitte Lange
Økonomisk konsulent
Birgitte.Lange@ft.dk
+45 3373 3335

Kathrine Lange
Økonomisk Chefkonsulent
Kathrine.Lange@ft.dk
+ 45 3373 3323



- Spørgsmål 12. anbefaler vismændene, at risikoen for nye skøn fremgår eksplicit af beslutningsgrundlaget for klimapolitiske tiltag?*
- Spørgsmål 13. Vil vismændene give et bud på de samfundsøkonomiske omkostninger af forskellige 2035-mål inden revisionen af klimaloven?*
- Spørgsmål 14. Er vismændene enige med Klimarådet i, at ambitiøse nationale mål kan bidrage til vedtagelse af ambitiøse mål i EU?*
- Spørgsmål 15. Hvorfor advarer vismændene ikke længere mod isolerede danske klimamål?*
- Spørgsmål 16. Hvordan vil vismændene vurdere muligheden for at lade en buffer afhænge af graden af teknologier med usikre effekter?*
- Spørgsmål 17. Fraråder vismændene modsat Klimarådet sektorpejlemærker?*
- Spørgsmål 18. Hvis punktmålet fastholdes, anbefaler vismændene, at målene skal opgøres som 3-årige gennemsnit fremfor som 1-årige punktmål?*
- Spørgsmål 19. Fraråder vismændene et mål fra Danmarks globale klimaaftryk på grund af de data- og metodemæssige udfordringer?*
- Spørgsmål 20. anbefaler vismændene en afgift på forbrænding af biomasse?*
- Spørgsmål 21. Er vismændene enig med L&F i, at budgetmål kan fjerne fokus fra langsigtede løsninger?*

Kapitel 3 indeholder en analyse af effekterne af støtte til forskning og udvikling (F&U) i virksomheder med fokus på støtte til grøn F&U. Analysen finder ingen effekt på mål for produktion og spredning af ny (grøn) viden, og den primære effekt af støtten synes at være en stigning i eksporten. På den baggrund kan det overvejes, om tildelingskriterierne for støtten bør revideres. Dialogen kunne tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Spørgsmål 22. Er tilskud til eksportfremme samfundsøkonomisk optimalt?*
- Spørgsmål 23. Skal det offentlige ikke støtte demonstrationsprojekter?*
- Spørgsmål 24. Er det tilfredsstillende, at F&U-aktiviteterne alene øges svarende til støttebeløbet?*
- Spørgsmål 25. Bidrager analysen til evalueringen af F&U-fradraget?*
- Spørgsmål 26. Hvad siger vismændene til Dansk Industris kritik?*

Resume af kapitel 1: Aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger

Kapitel 1 indeholder vismændenes vurderinger og anbefalinger relateret til aktuel miljøøkonomisk politik. Nedenfor fokuseres på kommentarer i relation til "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark". Boks 1 indeholder et kort referat af vismændenes kommentarer til øvrige initiativer. Referatet er ikke fyldestgørende.



Boks 1. Referatet af vismændenes kommentarer til øvrige initiativer

Vismændene kommenterer på regeringens overvejelser om at udvide stormflodsordningen, så den omfatter flere skader. Vismændene vurderer, at "Det kan være fornuftigt, at flere får reduceret deres finansielle risiko i forbindelse med oversvømmelse fra stormflod. Det er dog afgørende, at ordningen også ændres, så forsikringspræmien gøres risikobaseret". Vismændene behandlede også emnet i et selvstændigt kapitel i "Økonomi og Miljø, 2023".

Vismændene skriver også, at Energiø Bornholm er en dyr vej til drivhusgasreduktioner. Hvis ikke der kan sandsynliggøres en samfundsøkonomisk gevinst ved projektet, bør det ifølge vismændene opgives.

Med Finansloven for 2025 genindføres håndværkerfradraget. Vismændene skriver, at det ikke er hensigtsmæssigt ud fra et konjunkturperspektiv, da fradraget øger efterspørgslen efter arbejdskraft på et i forvejen presset arbejdsmarked.

Vismændene påpeger, at arbejdet med udvikling af det grønne BNP var finansieret af en midlertidig bevilling, og at det vil være hensigtsmæssigt, hvis der sikres midler til at videreføre arbejdet.

Aftale om Implementering af et Grønt Danmark

Vismændene skriver, at det er positivt, at der med "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" nu også indføres en afgift på landbrugets udledninger af drivhusgasser.

Vismændene anerkender, at landbruget med aftalen vil have stort set samme marginale afgift som resten af ikke-kvotesektoren fra 2035. Det bidrager til, at reduktioner i de danske udledninger sker i de erhverv, hvor det er billigst. Samtidig påpeger vismændene dog, at bundfradraget på 60 pct. fordyrer omstillingen. Vismændene vurderer, at den valgte afgiftsmodel indebærer en ekstraomkostning på 0,2 til 0,4 mio. kr. årligt pr. årsværk, der fastholdes i beskæftigelse i landbruget og fødevarerindustrien, sammenlignet med en ensartet drivhusgasafgift.

Aftalen indebærer også en reduktion af kvælstofudledningerne. Ifølge vismændene har særligt to tiltag til formål at nedbringe udledningerne af kvælstof: 1) En ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof og 2) Danmarks Grønne Arealfond, som skal forestå arealomlægning og opkøbe jord¹.

¹ Det kan bemærkes, at aftaltpartierne bag landbrugsaftalen fra 2021 afsatte midler til at igangsætte forskning og udvikling af bedriftsregnskaber for landbruget og forbedret kortlægning til en ny reguleringsmodel.



En ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof
Vismændene skriver, at "ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof" vil blive baseret på kvælstofkvoter. De anbefaler i den forbindelse, at det tillades at handle med kvælstofkvoterne. Et kvotesystem kan i udgangspunktet sikre, at landmændene får incitamentter til at reducere kvælstofudledningen omkostningseffektivt inden for den enkelte bedrift. Hvis det tillige tillades at handle med kvoter inden for det enkelte kystvandopland, optimeres også på tværs af bedrifter inden for det enkelte kystvandopland.

Danmarks Grønne Arealfond

I forhold til Danmarks Grønne Arealfond understreger vismændene, at prioriteringen af arealomlægning mellem forskellige jorde bør foretages ud fra en samlet vurdering af bidragene til alle målsætninger. I denne vurdering bør klima- og kvælstofeffekter vægtes svarende til klimaafgiften hhv. kvælstofkvoteprisen i det relevante kystvandopland. Dvs. hvis kvælstofkvoteprisen er lavere end klimaafgiften, bør kvælstofreduktionerne også tillægges mindre værdi.

Med "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" indføres en drivhusgasafgift på udledninger fra lavbundslande. Vismændene anbefaler, at der også indføres en afgift på kvælstofudledning fra lavbundslande.

Når Danmarks Grønne Arealfond skal prioritere opkøb/indsatser i forhold til lavbundslande i forhold til andre jorde, bør der imidlertid tages hensyn til, at lavbundslandene allerede er pålagt særlige afgifter/ skærpede tilskyndelser. Med andre ord bør vægtningen af reduktion af udledninger fra disse jorde nedjusteres med den særlige afgift på lavbundslande.

Vismændene er skeptiske overfor implementeringsrækkefølgen

Ifølge "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" igangsættes den nye udledningsbaserede markregulering først i 2027, mens arealomlægning ifølge aftalen allerede skal begynde i 2025. Vismændene påpeger, at det kan betyde, at lodsejere venter med at byde jorde ind til arealomlægning, indtil rammerne om markreguleringen og forskellige tilskudsordninger er afklaret.

Ifølge vismændene kan det lede til, at de forventede klima- og kvælstofeffekter som følge af arealomlægning ikke realiseres så hurtigt som antaget i aftalen. Det vil medføre en øget risiko for, at der skal gennemføres dyrere hastetiltag for at nå målsætningerne².

² Jf. side 20 i "Økonomi og Miljø, 2024".



Spørgsmål 1. Hvis en klimaeffektiv landbruger ikke afgiftsbelastes, giver afgiften vel ikke tilskyndelse til at udvikle nye tiltag?

Vismændene fremfører, at det er væsentligt, at drivhusgasafgiften giver de rette tilskyndelser til at udvikle mere viden om nye tiltags effekt.³

Af "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" fremgår det, at bundfradraget i drivhusgasafgiften og afgiftssatserne skal genbesøges i 2032. I den forbindelse skal man blandt andet tages hensyn til erhvervets konkurrenceevne⁴.

Af "Aftale om et Grønt Danmark", fremgår det, at "*Hensigten med bundfradraget er, at det på sigt skal være muligt for den mest klimaeffektive gruppe af landbrugere at eliminere afgiftsbelastningen for hver dyretype*".

Folketinget kunne spørge vismændene, om en afgift, der fritager de mest klimaeffektive landbrugere fra en afgift, vil give de rette tilskyndelser til at udvikle ny viden.

Spørgsmål 2. anbefaler vismændene ikke længere dyrkningsafgifter? Og hvorledes skal et kvotesystem udformes?

I "Miljø og økonomi, 2017" samt "Miljø og Økonomi, 2018" anbefaler vismændene, at kvælstofreduktionerne opnås via dyrkningsafgifter, der varierer med afgrødevalg og geografi. I praksis implementeres de målrettede dyrkningsafgifter ved, at der fastsættes en afgift pr. udledt kg kvælstof differentieret efter indsatsbehovet i hvert delvandopland, retention, jordtype mv. for hver bedrift⁵.

Folketinget kunne spørge, hvordan omsættelige kvælstofkvoter afviger fra dyrkningsafgifter. Spørgsmålet skal blandt andet ses i lyset af, at vismændene i 2017-rapporten skriver, at der er en risiko for, at de lokale kvotemarkeder er for små til, at de vil fungere optimalt⁶.

³ Jf. side 15 nederst i "Økonomi og Miljø, 2024".

⁴ Jf. side 15 i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".

⁵ Dette udmeldes som et sæt af dyrkningsafgifter til den enkelte bedrift, så den enkelte landbruger kan se, hvad dyrkningsafgiften pr. ha bliver, afhængig af hvilken afgrøde, der dyrkes. Husdyrhold giver ligeledes et afgiftstillæg, idet brug af husdyrgødning resulterer i en større udledning end brug af kunstgødning, jf. "Økonomi og Miljø, 2017".

⁶ Jf. side 5 i "Økonomi og Miljø, 2017", hvor der står "Imidlertid bliver visse lokale kvotemarkeder små, og vil derfor muligvis ikke fungere optimalt. De målrettede afgifter vil med større sikkerhed mindske omkostningerne ved at nå målsætningen".



Endvidere kunne udvalget spørge, om der er et større kontrolbehov ved kvælstofkvoter end ved dyrkningsbaserede afgifter⁷.

Endelig kunne Folketinget spørge vismændene, hvorledes et kvotesystem mere konkret skal udformes, så der skabes omkostningseffektive incitamenter til reduktion af kvælstofudledningen. Er det eksempelvis vigtigt, at der tages hensyn til retentionen⁸ for den enkelte bedrift, eller skal man ned på markniveau? Og hvorledes skal man behandle bedrifter, der har jorde på to forskellige delvandoplande?

Spørgsmål 3. Indebærer "ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof" med sikkerhed kvælstofkvoter?

Af "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" fremgår det, at "*Aftalepartierne vil primo 2025 på baggrund af et fagligt oplæg drøfte og beslutte de grundlæggende principper for en ny reguleringsmodel, herunder bracklægningspunktet, samt træffe de politiske beslutninger med betydning for lovforslaget, som forventes fremsat i 2026.*"

Vismændene synes imidlertid forholdsvis sikre på, at en ny reguleringsmodel indebærer, at den enkelte bedrift tildes en given mængde kvælstofkvoter. Det fremgår imidlertid ikke direkte af "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark"⁹.

Folketinget kunne endvidere spørge vismændene, om ikke aftaleteksten kunne være forenelig med de dyrkningsafgifter, som vismændene foreslog i "Miljø og økonomi, 2017" samt "Økonomi og Miljø, 2018".

⁷ Således skriver vismændene i "Økonomi og Miljø, 2017" side 44: " Et væsentligt problem ved både differentierede normer og normbaserede udvaskningsadgange er, at værdien for den enkelte bedrift af et kg kvælstofgødning vil variere meget fra bedrift til bedrift. Hvis en landmand kun har lov til at bruge lidt gødning på sin bedrift, vil værdien af et ekstra kg gødning således være høj. Ved en tilstrækkelig stor forskel i værdien af gødning mellem bedrifter, kan det give incitament til at handle ulovligt med gødning uden om registreringen. Om den ulovlige handel indtræffer, afhænger dog af flere forhold, såsom risikoen for at blive opdaget, straffens størrelse, såfremt den ulovlige handel opdages, transportomkostninger ved ulovlig handel samt personlige præferencer for ikke at gøre noget ulovligt".

⁸ En del af kvælstoffet i rodzonen havner med tiden i kystvandene. Retentionen betegner, hvor stor en del af kvælstoffet i rodzonen, der ikke når frem til kystvandet. En høj retention betyder således, at kun en lille del af det kvælstof, der tabes fra rodzonen, havner i kystvandet.

⁹ Det fremgår blandt andet af aftalen, at en ny reguleringsmodel skal: 1) Være baseret på nyeste viden om jordens retention og med flere tilpasningsmuligheder, som vil indebære, at der ved markregulering kan opnås større kvælstofeffekt af virkemidler pr. hektar ift. den nuværende målrettede regulering 2) Inddrage forskelle i udledningen mellem afgrøder, hvor f.eks. majs har en relativ høj udledning og græs har relativ lav udledning og 3) At der skal gives kompensation for omkostninger ved målrettet regulering differentieret efter reguleringsniveau.



Spørgsmål 4. Kan kompensationen for kvælstofreguleringen knyttes til jorden, hvis blot arealfonden får mulighed for at sælge de opkøbte kvoter?

Af "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" fremgår det, at *"Planen kan indeholde øget statsligt opkøb og/eller midlertidigt øget regulering fra 2027 baseret på ny reguleringsmodel, hvor der gives kompensation for omkostninger ved målrettet regulering differentieret efter reguleringsniveau"*.

Vismændene fremhæver, at det er vigtigt, at kompensationen er afkoblet bedrifternes produktionsbeslutninger. Kompensation til udvalgte virkemidler for dyrer reduktionsindsatsen, ligesom kompensationen heller ikke bør afhænge af produktionsniveauet. Kvælstofkvoter bør således eksempelvis ikke tildeles på baggrund af den løbende årlige produktion.

Det er uklart, om vismændene anbefaler, at kvoterne knyttes til jorderne. Vismændene skriver, at dette som udgangspunkt vil øge jordprisen: *"Det skyldes, at landmænd ved frasalg af jord ikke alene afgiver jorden, men også, afhængigt af hvordan kvoter tildeles, kan komme til at afgive den tilhørende kvælstofkvote. Opkøbene kan dermed blive dyrere, og arealfonden vil i så fald have finansiering til færre arealer. For at imødegå dette kan det gøres muligt, at arealfonden kan sælge tilsvarende kvoter til landmænd i kystvandområder"*.¹⁰

Det skal i den sammenhæng fremhæves, at vismændene skriver: *"Hvis der opstår markant stigende jordpriser, kan en forhøjelse af jordbeskatningen have den modsatte virkning på jordpriserne. Dette vil samtidig være effektivitetsforbedrende, idet landbrugsjord i dag vurderes lavere end i fri handel og derfor også beskattes lavere, jf. Dansk Økonomi, forår 2024, kapitel 1"*.¹¹

Spørgsmål 5. Hvad er vismændenes vurdering af braklægningspunktet og hvorfor kommenterer vismændene det ikke?

Såvel "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" som "Aftale om et Grønt Danmark" omtaler et såkaldt braklægningspunkt. Således fremgår det af aftalerne, at den skærpede miljøgaranti i 2027 fastlægges op til et niveau, hvor markreguleringen i praksis vil medføre braklægning.

Braklægningspunktet er imidlertid ikke klart defineret. Aftalepartierne vil primo 2025 beslutte de grundlæggende principper for en ny reguleringsmodel, herunder braklægningspunktet.

¹⁰ Jf. side 20 i "Økonomi og Miljø, 2024".

¹¹ Jf. side 20 i "Økonomi og Miljø, 2024".



Folketinget kunne spørge vismændene om dette, herunder om det er samfundsøkonomisk optimalt, at alle vandoplande reguleres op til samme braklægningsniveau.

Spørgsmål 6. Er vismændene enige i, at braklægningspunktet ikke kan antage en hvilken som helst værdi, hvis den nye markregulering skal have den ønskede effekt?

Ifølge vismændene skal den nye markregulering bidrage med omtrent halvdelen af kvælstofreduktionerne på i alt 13.780 ton. Det fremgår ganske rigtig af aftalen, at *"Den nye reguleringsmodel skal levere en effekt mindst svarende til forventningerne til stigningen i den målrettede regulering i Landbrugsaftalen, hvor der var teknisk budgetteret med et markreguleringstryk på 6.500 tons kvælstof"*¹².

Aftalen indebærer dog også, at reguleringen underkastes en bibetingelse: Nemlig, at *"Den skærpede miljøgaranti i 2027 fastlægges op til et niveau, hvor markreguleringen i praksis vil medføre braklægning"*¹³. Braklægningspunkt er ganske vist som tidligere nævnt endnu ikke defineret¹⁴. Men det betyder vel, at det ikke kan afvises, at braklægningspunktet medfører, at den målrettede regulering ikke vil kunne reducere kvælstofudledningerne med 6.500 tons kvælstof? Alternativt må det betyde, at vismændene tolker aftalen således, at braklægningspunktet kun kan antage de værdier, der sikrer, at aftalen har den ønskede effekt.

Endvidere fremgår det af aftalen, at *"Det langsigtede mål er at udfase behovet for regulering på dyrkningsfladen (markregulering), fordi det fulde indsatsbehov er realiseret ved arealomlægning"*¹⁵.

Givet bibetingelsen om alene at regulere op til braklægningspunktet samt det langsigtede mål om at udfase reguleringen er det vel ikke sikkert, at "ny model for markregulering af landbrugets driftsudledninger af kvælstof" vil bidrage med halvdelen af reduktionerne?

¹² Jf. side 6 i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".

¹³ Jf. side 5 i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".

¹⁴ Jf. 3 afsnit side 6 i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".

¹⁵ Jf. side 5 i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".



Spørgsmål 7. Vil vismændene kunne bidrage til at vurdere styrker og svagheder ved det model-set up, der bruges til at fastlægge braklægningspunktet?

Regeringen har bestilt flere analyser hos Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) med henblik på at identificere braklægningspunktet. Analyserne baserer sig på et bestemt model set-up og data¹⁶.

Spørgsmål 8. Skal der tages højde for, at landbrugernes faktiske gennemsnitlige gødningsanvendelse ligger under normen?

Med "Aftale om et Grønt Danmark" og "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" indføres et tilskud til reduceret gødningsanvendelse på 750 kr. pr. ton CO₂e fra 2028 ved omlægning af den direkte landbrugsstøtte.

Ifølge Svarer-udvalget anvender landbrugerne ikke deres gødningskvoter fuldt ud i dag¹⁷. Hvis der tildeles et tilskud til reduceret gødningsanvendelse med udgangspunkt i de gældende gødningskvoter, vil landbruget modtage et vist tilskud uden at behøve at ændre adfærd. Bør tilskuddet til reduceret gødningsanvendelse tage hensyn til dette? Har vismændene undersøgt, om regeringen har taget højde for dette i deres beregninger af effekten af aftalerne?

Spørgsmål 9. Er et øget spildevandskrav samfundsøkonomisk optimalt?

Vismændene skriver, at kvælstofudledningerne fra andre brancher alene bør reduceres, såfremt de samfundsøkonomisk set er billigere end i landbruget¹⁸. Folketinget kunne spørge, om vismændene i det lys anbefaler yderligere spildevandsrensning som skitseret i "Aftale om et grønt Danmark"¹⁹.

I "Aftale om implementering af et Grønt Danmark" står der på side 12, at regeringen vil ændre spildevandsafgiften, så udledningen af urensset spildevand

¹⁶ Olsen, J.V., Ørum, J.E. (2024). Økonomiske konsekvensberegninger for Ny Kvælstofregulering med mere. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Udredning Nr. 2024/19, Olsen, J.V., Ørum, J.E. (2024). Ny Kvælstofregulering: Beregninger af tilpasningsomkostninger og kvælstofudledning til kyst ved øget braklægning. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Udredning Nr. 2024/25 og Olsen, J.V., Ørum, J.E. (2024): Ny Kvælstofregulering: Supplerende beregninger på variation i tilpasningsomkostninger og braklægning ved øget reguleringstryk. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Udredning Nr. 2024/29.

¹⁷ Jf. "Grøn skattereform - endelig afrapportering", Ekspertgruppen for en grøn skattereform, februar 2024

¹⁸ Jf. side 16 i "Miljø og økonomi, 2024".

¹⁹ Jf. side 20 i "Aftale om et Grønt Danmark": "*I de områder, hvor der er et indsatsbehov, vil regeringen søge at indgå aftale med de kommuner, hvor der er et potentiale for at nedbringe udledning af næringsstoffer fra spildevand svarende til 860 tons kvælstof*".



fra overløb får en højere afgift end udledning af rensset spildevand. Vismændene påpeger i den forbindelse, at den nye afgift ikke kan forventes at få den ønskede effekt. Det skyldes, at vandselskaber, som udgangspunkt får hævet deres indtægtsrammer (og i sidste ende deres priser) en-til-en i takt med, at udgiften til grønne afgifter stiger²⁰.

Spørgsmål 10. Er aftalen et eksempel på, at investeringsrammen anvendes som et skjult råderum?

Vismændene skriver "*Som andre politiske aftaler består finansieringen af flere forskellige elementer. De største offentlige finansieringsbidrag frem mod 2030 kommer fra Råderummet, Grøn fond, EU's landbrugsstøtte og en stribe forskellige reserver, der har været i forskellige aftaler*". Af Økonomisk Redegørelse december 2024 fremgår det imidlertid side 131, at det er de offentlige investeringer, der beregningsteknisk er nedjusteret som følge af den økonomiske ubalance i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark".

Folketinget kunne spørge, om vismændene er enige i, at investeringsrammen anvendes som et skjult råderum. Vismændene har før peget på, at det er uklart, hvordan investeringsrammen konkret er defineret, samt hvor stor en andel af investeringsrammen, der allerede er udmøntet, jf. "Dansk Økonomi, efterår 2022".

Spørgsmål 11. Hvordan kan økonomer afdække, om incitamentsstrukturen i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" er tilstrækkelig?

Et grundlæggende spørgsmål er, om incitamentsstrukturen i "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark" er tilstrækkelig til, at indsatsbehovene i vandoplandene vil blive nået. Der har bl.a. været debat om, hvorvidt tilskuddet til skovrejsning giver et tilstrækkeligt incitament.

Folketinget kunne spørge, om vismændene kan skitsere, hvordan økonomer kan bidrage til at afdække dette spørgsmål, og om der allerede eksisterer den nødvendige data og modeller såsom f.eks. modellerne SMART og TargetEconN²¹.

²⁰ Af blandt andet denne grund hilser vismændene det velkomment, at der i maj 2024 blev nedsat et "Vandreguleringsudvalg". Udvalget skal foretage et eftersyn af den økonomiske regulering af drikke- og spildevandsselskaber og komme med faglige anbefalinger til en justeret økonomisk regulering.

²¹ Modellerne SMART (Jacobsen, 2022) og TargetEconN (Hasler m.fl. 2022), er tidligere anvendt til at beregne en omkostningseffektiv opnåelse af det samlede indsatsbehov i Vandområdeplan 2021-2027, som bidrager til Vandrammedirektivets mål om god økologisk tilstand i 2027, jf. Hasler, B. & Jacobsen, B.H. 2022. Økonomiske konsekvensberegninger for vandrammedirektivet i 2027. Sammenligning af resultater fra de økonomiske modeller SMART og TargetEconN. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 55 s. - Videnskabelig rapport nr. 503.



Resume af kapitel 2: Klimapolitik under usikkerhed

Kapitel 2 afdækker, hvordan klimaloven kan ændres, så styringsudfordringerne og potentielle samfundsøkonomiske tab kan reduceres. Overvejelserne er særligt relevante nu, da klimaloven skal revideres i 2025. Vismændene vurderer, at der særligt er to forhold, der øger styringsudfordringen i klimapolitikken:

- Skærpelsen af EU's klimapolitik
- Usikkerhed om opgørelse af reduktionsbehovet (ændring af skøn).

Skærpelsen af EU's klimapolitik

Danmarks EU-forpligtelser er blevet skærpet med *Fit for 55*, så EU nu har nogenlunde samme ambitionsniveau i klimapolitikken som Danmark. Dette øger ifølge vismændene styringsudfordringen, fordi den danske klimalovs mål for de samlede danske udledninger og EU's mål for ikke-kvotesektoren og for LULUCF er delvist overlappende.

Styringsudfordringerne kan ifølge vismændene forbedres ved enten 1) den danske klimalov alene dækker EU's mål, dvs. EU's forpligtelser for byrdefordelingssektoren og LULUCF eller 2) ved at skærpe målet i den danske klimalov, så sandsynligheden for, at EU-målene bliver bindende, reduceres. En skærpelse af den danske klimalovs mål for de samlede danske udledninger indebærer samfundsøkonomiske omkostninger, men fører også til større drivhusgasreduktioner.

Usikkerhed om opgørelse af reduktionsbehovet (ændring af skøn)

Vismændene påpeger også, at risikoen for dyre hastetiltag stiger, jo tættere man er på mållåret. Nye skøn kan betyde, at reduktionsbehovet ikke længere forventes opnået. For at målet igen forventes nået, vil regeringen med den nuværende klimalov være forpligtet til at fremlægge reduktionstiltag med hurtig effekt, der typisk er samfundsøkonomisk dyrere end tiltag, der annonceres god tid forinden.

Vismændene vurderer seks mulige ændringer af klimaloven efter tre kriterier: styringsmulighed, reduktionssikkerhed og samfundsøkonomi. Tabel 1 nedenfor opidser resultaterne af analysen.



Tabel 1: Samlet vurdering af mulige ændringer af mål

| Ændring | Styrings- mulighed | Reduktions- sikkerhed | Samfunds- økonomi |
|---|-----------------------|--------------------------|----------------------|
| 1) Separate mål for sektorer, hvor usikkerheden knyttet til udledningerne | ? | ↓ | ↓ |
| 2) Teknologier med usikker virkning udelades fra målet | ↑ | ↑ | ↓ |
| 3) Fastfrysning af beregningsforudsætninger | ↑ | ↓ | ↓ |
| 4) Tillæg til reduktionsmål | ↑ | ↑ | ↑ |
| 5) Rullende målår | ↑ | ↓ | ↑ |
| 6) Drivhusgasbudget | ↑ | ↑ | ↑ |

Anm.: ↑ angiver en positiv vurdering, ↓ en negativ vurdering, og ? at vurderingen ikke kan bestemmes.

Vismændene finder, at alene to af de undersøgte justeringsmuligheder/tiltag-entydigt forbedrer alle tre kriterier. Det ene tiltag går ud på tidligt at planlægge efter en overopfyldelse af klimalovens reduktionsmål ved at indarbejde et tillæg (en buffer) til reduktionsmålet²². Det andet tiltag går på at ændre de nuværende punktmål til et budgetmål. De to tiltag kan kombineres som et budgetmål med tillæg, hvilket yderligere vil forbedre i forhold til alle tre kriterier.

Spørgsmål 12. Anbefaler vismændene, at risikoen for nye skøn fremgår eksplicit af beslutningsgrundlaget for klimapolitiske tiltag?

Vismændene påpeger, at risikoen for nye skøn ikke er en del af standardbeslutningsgrundlaget, som politikerne har til rådighed, når de overvejer klimapolitiske tiltag, jf. s 65. Folketinget kunne spørge, om vismændene anbefaler dette.

I den sammenhæng kan det nævnes, at særlig fagkyndig Mogens Fosgerau i en [kommentar](#) foreslår, at usikkerheden om de fremtidige drivhusgasudledninger i højere grad bør kvantificeres i den årlige klimastatus.

Spørgsmål 13. Vil vismændene give et bud på de samfundsøkonomiske omkostninger af forskellige 2035-mål inden revisionen af klimaloven?

Klimarådet er netop kommet med bud på de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå forskellige reduktionsmål i 2035. Klimarådet finder, et 80-procentsmål vil kunne nås til under 1.000 kr. pr. ton CO₂e, et 85-procentsmål

²² Vismændene nævner, at tillægget kan fastsættes, når reduktionsmålene offentliggøres ti år før målåret. Da usikkerheden om reduktionsbehovet mindskes, jo tættere man er på målåret, kan tillægget aftrappes frem mod målåret. Hvert år vurderes det, om gældende politik vil nå målet uden tillægget. Hvis ikke, skal regeringen fremlægge politik, som opfylder målet plus det aftrappede tillæg.



vil kunne nås for under 1.500 kr. pr. ton, mens et 90-procentsmål formentlig kan holdes under 2.000 kr. pr. ton²³.

Folketinget kunne spørge, om vismændene vil foretage en tilsvarende analyse. Alternativt kunne Folketinget spørge, om vismændene har bemærkninger til Klimarådet vurdering.

Spørgsmål 14. Er vismændene enige med Klimarådet i, at ambitiøse nationale mål kan bidrage til vedtagelse af ambitiøse mål i EU?

Ifølge Klimarådet skal værdien af nationale mål i høj grad ses i lyset af, at de kan anvendes som løftestang for at presse på for ambitiøse mål i EU²⁴. Klimarådet påpeger, at der skal vedtages nye mål i EU. Det er ikke alle, der støtter op om Europa-Kommissionens forslag om 90 pct. reduktion i 2040 i forhold til 1990-niveauet. Et mål som den danske regering støtter. Folketinget kunne spørge, om vismændene er enig i Klimarådets argument.

Spørgsmål 15. Hvorfor advarer vismændene ikke længere mod isolerede danske klimamål?

Otto Brøns-Petersen, analysechef i CEPOS, påpeger i en [pressemeldelse](#) om vismændenes rapport, at det er bemærkelsesværdigt, at vismændene ikke advarer mod konsekvenserne af isolerede danske klimamål ligesom tidligere. CEPOS tilføjer, "Med udvidelsen af EU's kvotesystem i 2027, der omfatter opvarmning og transport, og med EU-planer om at inkludere landbrugets udledninger, er der ikke længere basis for selvstændige danske mål som hidtil. Danmark kan kun gå foran EU's mål ved at annullere CO2-kvoter eller foretage CO2-binding, der ikke påvirker resten af EU".

Spørgsmål 16. Hvordan vil vismændene vurdere muligheden for at lade en buffer afhænge af graden af teknologier med usikre effekter?

Mogens Fosgerau som særlig fagkyndig foreslår i en [kommentar](#) at lade størrelsen af en buffer afhænge af, i hvilken grad de forventede fremtidige drivhusgasudledninger afhænger af usikre teknologier.

²³ Beregningerne er inkl. såkaldte sideeffekter, jf. [Klimarådet \(november 2024\): Danmarks klimamål i 2035](#).

²⁴ [Klimarådet \(november 2024\): Danmarks klimamål i 2035](#)



Spørgsmål 17. Fraråder vismændene modsat Klimarådet sektorpejlemærker?

Klimarådet foreslår, at den kommende klimahandlingsplan frem mod 2035 indeholder konkrete strategiske pejlemærker²⁵. Strategiske pejlemærker i udvalgte sektorer kan ifølge Klimarådet sikre, at usikkerhed i én sektor ikke skaber tvivl om retningen i andre sektorer, hvor usikkerheden er mindre.

Vismændene har også foretaget en vurdering af separate mål for sektorer, hvor usikkerheden knyttet til udledningerne er særligt stor. Vismændene er isoleret set enige i, at styringsmulighederne øges for de sektorer, hvor opgørelsen er mere sikker.

Vismændene påpeger dog også en række forhold, der taler mod:

- 1) at det ikke muligt at vurdere, hvorvidt der samlet set er tale om reduceret eller forbedret styringsmulighed, idet styringsmulighederne forringes i de sektorer, hvor opgørelsen af udledningerne er usikker
- 2) sikkerheden for reduktioner reduceres, da manglende målopfyldelse i en sektor ikke længere vil kunne kompenseres med ekstra reduktioner i den anden
- 3) samfundsøkonomien forringes, da det ikke er muligt at reducere omkostningerne ved at flytte reduktioner fra den dyre sektor til den billige, hvis reduktionsomkostningerne er forskellige i de to sektorer.

Folketinget kunne spørge, om vismændene modsat Klimarådet fraråder sektorpejlemærker med udgangspunkt i deres vurdering af de opstillede kriterier.

Spørgsmål 18. Hvis punktmålet fastholdes, anbefaler vismændene, at målene skal opgøres som 3-årige gennemsnit fremfor som 1-årige punktmål?

Spørgsmålet skal ses i lyset af, at det ifølge Klimarådet har været uklart, om regeringen styrer efter målene som 3-årige gennemsnit eller som 1-årige punktmål. Målene for 2025 og 2030 er i loven formuleret som punktmål, men af lovbemærkningerne fremgår det, at målene skal opgøres som 3-årige gennemsnit for henholdsvis 2024-2026 og 2029-2031. Klimarådet opfordrer til, at opgørelsesmetoden for 2035-målet fremgår entydigt af lovtæksten til en revideret klimalov.

²⁵ Klimarådet påpeger, at det er vigtigt, at pejlemærkerne ikke bliver alt for detaljerede, for så mistes for meget fleksibilitet i klimapolitikken. Mulige strategiske pejlemærker kan ifølge Klimarådet dog fx vedrøre: 1) Udledninger fra afbrænding af fossile brændsler 2) Installeret kapacitet af vindmøller og solceller 3) Indfanget CO2 fra punktkilder 4) Landbrugsareal udtaget til skov eller natur. Hvis også mere globalt rettede klimaeffekter medtages, kan mulige pejlemærker ifølge Klimarådet vedrøre: 1) Udledninger fra brændstof til international skibs- og luftfart tanket i Danmark 2) Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk 3) Klimaaftrykket fra offentlige indkøb 4) Klimastøtte til udviklingslande 5) Nettoimport af bioenergi



Spørgsmål 19. Fraråder vismændene et mål fra Danmarks globale klimaaftryk på grund af de data- og metodemæssige udfordringer?

Regeringen vil undersøge konsekvenserne af at opsætte et mål for drivhusgasaftrykket for det danske forbrug samt hæve ambitionerne for Danmarks aftryk i verden ved at opstille et mål for den danske klimaeffekt forstået som den internationale klimaeffekt, der følger af den danske eksport af energiteknologi og tjenesteydelser, jf. regeringsgrundlaget i 2022.

Vismændene påpeger, at der er store data- og metodemæssige udfordringer forbundet med at opstille et mål for globale klimaeffekter, som kan anvendes i praksis. En eventuel målsætning for Danmarks globale klimaaftryk bør dog ifølge vismændene defineres så bredt som muligt, så man ikke begrænser sig fra at lade nogle potentielt samfundsøkonomisk billige reduktionstiltag tælle med i målopfyldelsen. Der bør samtidig opstilles klare retningslinjer for, hvordan Danmarks globale klimaaftryk skal opgøres, og hvordan målet skal evalueres.

Spørgsmål 20. Anbefaler vismændene en afgift på forbrænding af biomasse?

Klimarådet peger på, at øget import eller reduceret eksport af biogent kulstof kan øge udledningerne i udlandet, hvilket underminerer hensigten med et ambitiøst dansk mål²⁶. På den baggrund anbefaler Klimarådet, at Danmarks fremtidige energisystem ikke baseres på nettoimport af biomasse og bio-brændstoffer, og at opfyldelsen af danske klimamål ikke baseres på kulstoflagring af importeret biomasse.

Vismændene påpeger derimod, at sådanne delmål om at begrænse nettoimporten af specifikke produkter kan øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved at reducere Danmarks globale klimaaftryk.

Vismændene nævner, at en alternativ mulighed er at beskatte biomasse, der anvendes til forbrænding. Det vil give en tilskyndelse til at reducere forbruget af biomasse i Danmark, hvad enten det er dansk produceret eller importeret. I en [artikel fra Altinget](#) d. 10. december nævner Lars Gårn Hansen, at en afgift samfundsøkonomisk set vil være billigere end forslaget fra Klimarådet.

Spørgsmål 21. Er vismændene enig med L&F i, at budgetmål kan fjerne fokus fra langsigtede løsninger?

Landbrug og Fødevarer nævner i deres [kommentar](#) til "Økonomi og Miljø 2024", at "L&F finder det meget uhensigtsmæssigt at indføre budgetmål, hvor der årligt skal gøres status og justeres i indsatserne. Det vil fjerne fokus helt

²⁶ Jf. "Klimarådet (2024): Danmarks klimamål i 2050"



fra de overordnede og langsigtede løsninger, og i stedet åbne op for en paniklignende slingrekurs, helt blottet for transparens og innovation for erhvervsliv og andre aktører”.

Resume af kapitel 3: F&U-støtte, innovation og grøn teknologi

I kapitlet undersøges, hvorvidt støtte til erhvervslivets F&U gennem offentlige fonde påvirker F&U-indsatsen, produktionen af ny viden og eksporten med særlig fokus på støtte til grøn forskning.

Analyserne viser, at virksomheder, som modtager støtte til F&U, øger deres F&U-udgifter med nogenlunde det samme beløb, som den tildelte støtte. Ved støtte til grøn F&U er der derimod en stigning i virksomhedernes F&U-udgifter, der er betydeligt højere, dvs. skønnet 4 kr. pr. bevilliget støttekrone.

Der er imidlertid ikke tegn på, at støtten har øget virksomhedernes produktion af ny viden målt ved patent(ansøgninger). Vismændenes analyser antyder, at F&U støtten nærmere har haft karakter af eksportfremme.

Vismændene pointerer, at såfremt målet med de offentlige fonde skal være at øge tilvejebringelsen af ny viden, herunder grøn teknologi, bør det overvejes at ændre på kriterierne for tildelingen af støtte. Deres analyser tyder således ikke på, at den nuværende F&U-støtte til private virksomheder, har øget grøn vidensspredning.

Spørgsmål 22. Er tilskud til eksportfremme samfundsøkonomisk optimalt?

Virksomheder foretager F&U for egen vinding. F&U kan imidlertid også medføre positive sideeffekter for andre end den pågældende virksomhed. Eksempelvis kan den nye viden sprede sig til andre virksomheder, når medarbejdere skifter job.

Positive sideeffekter taler for, at det offentlige subsidierer (giver tilskud til) F&U. Vismændene fremhæver imidlertid, at en virksomheds F&U også kan generere negative sideeffekter. Det kan eksempelvis være tilfældet, når en kvalitetsforbedring reducerer eller helt eliminerer værdien af andre virksomheders tidligere innovationer (såkaldt kreativ destruktion). Denne effekt trækker i retning af, at det privatøkonomiske afkast ved forskning overstiger det samfundsøkonomiske afkast. Er det tilfældet bør aktiviteten – som udgangspunkt – ikke subsidieres af det offentlige.

Vismændene skriver, at flere studier samlet set finder, at de positive sideeffekter ved virksomhedernes F&U overstiger effekten via den ovenfor nævnte kreativ destruktion, men at dette ikke nødvendigvis gælder alle former for



F&U-aktiviteter. Folketinget kunne spørge vismændene, om der er stor sandsynlighed for negative sideeffekter ved eksportfremme.

Videre kunne Folketinget spørge, om vismændene er enige med Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte, der skriver "*Gevinsterne ved eksportfremmeordningerne vurderes derfor i overvejende grad at tilfalde de støttede virksomheder. Derfor bør omkostningerne ved ordningerne også dækkes af de deltagende virksomheder – og ikke skatteborgerne*"²⁷.

Vismændene skriver, at mål om beskæftigelse og vækst (herunder eksport) har været en del af tildelingskriterierne for støtte i flere af de offentlige fonde, der har ydet støtte til virksomhedernes (grønne) F&U²⁸. Bør eksport og beskæftigelse slet ikke udgøre en begrundelse for tildeling af støtte?

Spørgsmål 23. Skal det offentlige ikke støtte demonstrationsprojekter?

Vismændene skriver, at de F&U-aktiviteter, der finder sted i den offentlige sektor typisk i højere grad vil have karakter af grundforskning eksempelvis i regi af universiteterne, og dermed have væsentlige positive sideeffekter.²⁹ Særligt demonstrationsprojekter har derimod kommerciel karakter, hvor der er begrænsede positive samfundsøkonomiske gevinster³⁰.

Spørgsmål 24. Er det tilfredsstillende, at F&U-aktiviteterne alene øges svarende til støttebeløbet?

Vismændenes analyser viser, at virksomheder, som modtager støtte til F&U, øger deres F&U-udgifter med nogenlunde det samme beløb, som den tildelte støtte. Ved støtte til grøn F&U er der en stigning i virksomhedernes F&U-udgifter, der er betydeligt højere end støttebeløbet.

Folketinget kunne spørge vismændene, om det er tilfredsstillende, at F&U-aktiviteterne alene øges med støttebeløbet. Støttebeløbet burde jo alene svare til de positive sideeffekter. Burde aktiviteten så ikke øges med mere end støttebeløbet, set i lyset af at virksomheden jo også selv drager fordel af F&U-aktiviteten.

Endvidere kunne Folketinget spørge, om det helt kan udelukkes, at F&U-udgifterne stiger mindre end støttebeløbet.³¹

²⁷ Jf. side 89 i "[Fremtidens erhvervsstøtte KORTLÆGNING, PRINCIPPER OG SANERING](#)".

²⁸ Jf. side 9 i "Økonomi og Miljø, 2024".

²⁹ Jf. side 73 i "Økonomi og Miljø, 2024".

³⁰ Jf. side 82 i "Økonomi og Miljø, 2024".

³¹ Når vismændene kommer frem til, at virksomheder, som modtager støtte til F&U, øger deres F&U-udgifter med nogenlunde det samme beløb, skyldes det således en antagelse om, at der



Spørgsmål 25. Bidrager analysen til evalueringen af F&U-fradraget?

Foruden direkte støtte via fonde finansierer den offentlige sektor også erhvervslivets F&U indirekte blandt andet via et ekstraordinært stort fradrag for udgifter til F&U-udgifter i selskabsskatten³².

I rapporten "Dansk Økonomi, efterår 2024" finder vismændene det uheldigt, at fradraget til forsknings- og udviklingsaktiviteter i selskabsskatten, som det er tilfældet med "Aftale om Et stærkere erhvervsliv", øges, uden at det er sandsynliggjort, at der er en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst herved.

Folketinget kunne spørge vismændene, om de med denne analyse er kommet nærmere en evaluering af F&U-fradraget.

Spørgsmål 26. Hvad siger vismændene til Dansk Industris kritik?

I artiklen "Vismænd: Milliardtilskud skaber ikke ny grøn teknologi" fra Børsen d. 11 december fremfører vicedirektør i DI Anne Højer Simonsen, at analysen har nogle betydelige udfordringer. Hun fremhæver, at vismændenes analyse af patentdata ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at der ikke skabes eller spredes viden som følge af støtten, idet det er muligt, at patenterne først kommer senere. Samtidig mener hun ikke, at antallet af patenter alene kan indikere, om der er øget vidensspredning fra en virksomhed eller ej.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

er et konstant forhold mellem lønudgifter og andre udgifter til forskning, jf. side 109 i "Økonomi og Miljø, 2024".

³² Dvs. et fradrag, der er større end udgiften til F&U og dermed større end fradrag til andre typer af investeringer.