



FOLKETINGET

Notits om den endelige afrapportering fra ekspertgruppen for en grøn skattereform

Det Internationale Sekretariat

Sammenfatning

Ekspertgruppen for en grøn skattereform belyser i deres endelige rapport, der blev offentliggjort d. 21. februar 2024, se [her](#), en række modeller for en mere ensartet regulering af de udledninger af drivhusgasser, som ikke blev behandlet i ekspertgruppens første delrapport. Rapporten har særlig fokus på land- og skovbrugets ikke-energirelaterede udledninger, der ved uændret klimapolitik ventes at stå for ca. 46 pct. af Danmarks samlede drivhusgasudledninger i 2030.¹

Ekspertgruppen præsenterer deres endelige afrapportering for Skatteudvalget d. 27 februar, hvor Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget samt Miljø- og Fødeudvalget også er inviteret. Dette notat er udarbejdet til brug for mødet.

Ekspertgruppen skriver, at der ved udarbejdelsen af en afgiftsmodel uundgåeligt må foretages en politisk afvejning mellem de forskellige guidende principper i Klimaloven herunder omkostningseffektivitet og hensynet til minimering af erhvervsforskydninger. Ekspertgruppen fremlægger i alt fem afgiftsmodeller, der vægter disse principper forskelligt. Ekspertgruppens forslag til model 1 lægger mest vægt på samfundsøkonomisk omkostningseffektivitet, men indebærer en væsentlig nedgang i landbrugsproduktionen, særligt inden for kvægdrift. Model 2a og 2b lægger vægt på at erstatte CO₂e-reduktioner opnået via produktionsnedgang med reduktioner fra tiltag af mere teknologisk karakter, som reducerer nedgangen i landbrugsproduktionen men er samfundsøkonomisk mere omkostningstunge. Model 3a og 3b lægger i endnu højere grad vægt på at mindske produktionsnedgangen via yderligere tekniske effekter, men indebærer en endnu højere samfundsøkonomisk omkostning samt en væsentlig årlig belastning af statens finanser og større usikkerhed om de opnåelige tekniske reduktioner.

Alle modeller er udformet, så de med indfasning fra 2027 og i kombination med initiativer uden for ekspertgruppens arbejde skønnes at opfylde klimalovens 70 procentmål og Danmarks klimaforpligtelser i byrdefordelingsaftalen mellem EU's medlemslande. Heri er indregnet, at det nye kort over kulstofrige landbrugsjorde har reduceret mankoen med 2 mio. ton CO₂e i 2030.

27. februar 2024

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

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

¹ Rapporten fremlægger ikke forslag til yderligere regulering af vejtransporten, da ekspertgruppen lægger til grund, at regeringens forslag om at hæve dieselaftgiften bliver gennemført, hvorved der – givet implementeringen af en drivhusgasafgift på landbruget – ikke vil være behov for yderligere reduktioner fra transportsektoren.



Alle modeller indebærer, at den reale indkomst i hele økonomien reduceres, idet faldet dog er begrænset. Ingen af ekspertgruppens modeller påvirker indkomstfordelingen målt ved ginikoefficienten.

Nedenfor følger indledningsvist en kort og mere konkret beskrivelse af ekspertgruppens forslag til afgiftsmodeller. Dernæst følger motivationen af i alt 22 vinkler til spørgsmål til brug for mødet. Spørgsmålene og sidetallet for motivationen fremgår nedenfor.

Vinkel 1: Bør der opstilles selektive reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren?.....	s.5
Vinkel 2: Hvorfor fremlægger I ikke en model, hvor skatter og afgifter ikke stiger samlet set, når det ellers er en del af opdraget?.....	s.6
Vinkel 3: Hvilke virkemidler skal tages i brug, hvis model 3 med satsningen på pyrolyse ikke sikrer opfyldelse af 70 procentmålsætningen?.....	s.6
Vinkel 4: Opfylder samtlige modeller LULUCF-forordningen?.....	s.7
Vinkel 5: Skal der alene gives nedslag for virkemidler, som indgår i den nationale emissionsopgørelse?.....	s.7
Vinkel 6: Hvor mange ton kvælstof reducerer modellerne?.....	s.7
Vinkel 7: Undervurderes fordelen ved økologisk produktion, når gevinsten ved øget biodiversitet og dyrevelfærd ikke prissættes?.....	s.8
Vinkel 8: Hvorfor afrapporterer I ikke de samlede samfundsøkonomiske omkostninger?.....	s.8
Vinkel 9: Hvorfor indregner I ikke effekten af bytteforholdsgevinster i skyggepriserne?.....	s.8
Vinkel 10: Bliver kapitaltabet mindre, hvis I regner med kortsigtede priselasticiteter.....	s.9
Vinkel 11: Burde tilskuddet til skovrejsning ikke være større i model 1?.....	s.9
Vinkel 12: Hvorfor foreslår I ikke en kompensationsordning, som den de økonomiske vismænd foreslår?.....	s.10
Vinkel 13: Er en forbrugsafgift heller ikke optimal i forhold til en reduktion af Danmarks globale klimaaftryk?.....	s.10
Vinkel 14: Har I undersøgt effekten af at regulere importen af produkter som soja og palmeolie?.....	s.11
Vinkel 15: Hvorledes begrundes I en afgift på landbruget, der svarer til niveauet for industriens mineralogiske processer?.....	s.11
Vinkel 16: Hvorfor ikke lækagedifferentiere bundfradraget?.....	s.12
Vinkel 17: Hvordan kan I forudsætte, at en afgift indføres 1. januar 2027, når minimumsskønne for den nødvendige implementeringstid er højere end de 2 ½ år fra afslutning af den grønne trepart til indførslen af afgiften?.....	s.12
Vinkel 18: Hvornår forudsætter I, at der senest indgås en politisk aftale?..	s.13
Vinkel 19: Hvad er den geografiske fordeling af beskæftigelseseffekterne af modellerne?.....	s.13



Vinkel 20: I hvor høj grad undervurderes de regionale BVT-fald, når I ikke inkluderer følgeindustrien?.....	s.13
Vinkel 21: Hvad er konkursrisikoen ved de fremlagte modeller, når der tages højde for adfærd herunder muligheden for at overvælde omkostningerne på forbrugerne?.....	s.13
Vinkel 22: Er det ikke urealistisk, at prisen på danske landbrugsvarer kan sættes højere – korn er vel korn?.....	s.14

En kort beskrivelse af ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen har overordnet valgt at tage udgangspunkt i den del af deres kommissorie, der fastslår, at incitamentet til drivhusgasreduktion så vidt muligt skal være det samme på tværs af hele økonomien. Modellerne for afgiften på udledningerne fra landbruget benytter således afgiftssatser svarende til dem, som blev besluttet i forbindelse med "Aftale om grøn skattereform for industri mv", dvs. hhv. 750, 375 og 125 kr. pr. ton CO₂e i 2030. Dvs. hhv. satsene for den såkaldte ikke-kvotesektor, kvotesektoren samt industriens mineralogiske processer. For et overblik over de centrale konsekvenser af de forskellige modeller henvises til tabel 1 side 10 samt tabel 2.15 side 59 i rapporten.

Ekspertgruppens forslag til afgiftsmodeller omfatter tre hovedgrupper af udledninger, der omfatter i alt 85 pct. af land- og skovbrugets ikke-energi-relaterede udledninger.² Nedenfor skitseres afgiftsmodellerne for de tre hovedgrupper.

Første hovedgruppe: En afgift på udledninger fra husdyr

Ekspertgruppens forslag afgiftsbelægger udledningerne fra husdyr. Der tages hensyn til, at udledningerne fra forskellige typer af husdyr (eks. køer og grise) er forskellige og bl.a. afhænger af staldtypen og af, hvordan gødning og gylle i stald og på lager håndteres.³ Endvidere gives der et nedslag i den beregnede udledning, når en bedrift iværksætter tiltag til reduktion af udledningerne fra dyr og gyllebeholdere mv. med godkendte virkemidler, som indgår i den nationale emissionsopgørelse.

Selve afgiftssatsen varierer på tværs af de tre modeller. I model 1 fastsættes afgiften til 750 kr. pr. ton. I model 2 fastholdes den nominelle sats for husdyr-afgiften på 750 kr. pr. ton CO₂e, men der gives et bundfradrag på 50 pct. af den gennemsnitlige umiddelbare afgiftsbetalingen pr. dyr, hvorved den effektive gennemsnitlige afgiftssats sænkes til 375 kr. pr. ton CO₂e.

² Se side 8 samt kapitel 3 for en beskrivelse af de udledninger, der med ekspertgruppens forslag ikke vil være omfattet af en regulering.

³ Ekspertgruppen skriver, at der er i alt over 100 variationer i emissionsopgørelsen for udledninger fra staldtyper for kvæg og grise fordelt på forskellige dyretyper.



Bemærk, at bedriften i model 2 skal betale 750 kr. pr. ton CO₂e for den sidste enhed drivhusgas (dvs. på marginalen). Dermed bevares en høj tilskyndelse til at anvende tekniske omstillingselementer, så som eksempelvis fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning af gyllelagre, mens de samlede udgifter til afgiften reduceres, hvormed tilskyndelsen til strukturel omstilling, dvs. til at omlægge produktionen eller til at producere mindre reduceres.

I model 3 er den nominelle sats for husdyrafgiften og dermed incitamentet til at sænke udledningen pr. dyr 250 kr. pr. ton CO₂e, men bundfradraget på 50 pct. sænker den gennemsnitlige effektive afgiftssats til 125 kr. pr. ton CO₂e. Dermed er afgiften ikke stor nok til at sikre en tilskyndelse til fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning af gyllelagre, hvorfor der i stedet indføres et egentligt lovfæstet krav om at implementere disse tiltag i model 3.

Anden hovedgruppe: Udledninger fra udbragt gødning og kalk

Alle reguleringsmodeller indebærer en afgift på udbragt landbrugskalk svarende 750 kr. pr. ton CO₂e.

Tilsvarende indebærer alle afgiftsmodeller, at gødning udbragt på mark pålægges en afgift på 750 kr. pr. ton CO₂e. Dette sker for at fastholde en høj tilskyndelse til at sænke gødningstildelingen (på marginalen). Virkningen af gødningsafgiften afbødes imidlertid i model 2 og 3 enten via a) et bundfradrag eller b) ved at indbygge afgiften i EU's landbrugsstøtte:

I model 2a) og model 3a) indgår således en afgift på gødning på 750 kr. pr. ton CO₂e med et bundfradrag pr. hektar landbrugsjord på 200 kr., som svarer til 50 pct. af den gennemsnitlige umiddelbare afgiftsbetaling for gødning pr. hektar.

I model 2b) og 3b) omlægges den direkte landbrugsstøtte til tilskud til reduceret gødningsanvendelse på 750 kr. pr. ton CO₂e. Således gives et tilskud til reduceret gødningsforbrug på 750 kr. pr. ton CO₂e, hvis landbrugeren reducerer gødningstildelingen ned under den gældende gødningsnorm i kvælstofreguleringen. Tilskuddet finansieres ved en reduktion af hektarstøtten for alle landbrugere, uanset om de nedbringer gødningstildelingen eller ej.

Tredje hovedgruppe: Udledninger fra kulstofrig landbrugsjord

Ekspertgruppen foreslår at afgiftsbelægge udledninger fra kulstofrige landbrugsjorde, hvilket imidlertid kræver, at der udarbejdes et selvstændigt reguleringsgrundlag. Ekspertgruppen skriver således, at der ikke i dag eksisterer data og registre, der indeholder en bedriftsnær opgørelse af antal kulstofrige landbrugsjorde, jf. afsnit 3.1 i rapporten.



Alle ekspertgruppens modeller indebærer en afgift på 10 kr. pr. ton CO₂e fra 2030 på udledninger fra kulstofrige landbrugsjorde. Ekspertgruppen foreslår, at afgiften eventuelt forøges ved et genbesøg i 2027, såfremt udtagningshastigheden ikke kommer til at svare til de i rapporten forudsatte.

Afgiften kombineres med et tilskud til omkostninger til vådlægning af kulstofrige landbrugsjord. Tilskuddets størrelse varierer på tværs af de forskellige modeller. Det sker af hensyn til EU's statsstøttere regler.

Øvrige tiltag

Ekspertgruppens modellerne inkluderer en række andre tiltag, herunder:

Tilskud til skovrejsning: Ekspertgruppen har valgt at lade et tilskud på 92.000 kr. pr. hektar til skovrejsning (en negativ afgift på 460 kr. pr. ton CO₂e) indgå i alle modellerne. Initiativet skønnes at etablere 250.000 hektar ny skov og ventes at bidrage med reduktioner på 0,1 mio. ton CO₂ i 2030, stigende til 2,1 mio. ton CO₂ i 2045.

Harmonisering af afgift på drivhusgasudledning fra brug af F-gasser på 750 kr. pr. ton CO₂e svarende til afgiftssatsen for virksomheder uden for kvote-sektoren indgår ligeledes i alle modeller.

I model 2 og model 3 indgår et tilskud til biokul frembragt ved pyrolyse: I model 2 og 3 indgår en statslig støttepulje hvert år frem til 2030 for at understøtte udbredelse af brugen af biokul frembragt ved pyrolyse. Biokul lagret i landbrugsjord er en måde, hvorpå landbruget kan opnå negative udledninger, som kan kompensere for de uundgåelige positive udledninger fra andre landbrugskilder.

Kvoteannullering og LULUCF-kreditter: Ekspertgruppen forudsætter endvidere, at Danmark anvender 1) annullering af ETS-kvoter og 2) bruger LULUCF-kreditter i forbindelse med opnåelsen af EU's byrdefordelingsaftale samt LULUCF-forordningen.

Nedenfor følger 22 vinkler til forslag til spørgsmål til ekspertudvalget.

Vinkel 1. Bør der opstilles selektive reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren?

Otto Brøns-Petersen, analysechef i CEPOS, har i en pressemeddelelse fra d. 21 februar 2024 (med tilfredshed) noteret sig, "at Svarer-gruppen lægger de planøkonomiske mængdemæssige reduktionskrav i landbrugsaftalen i graven".



Ekspertudvalget synes således i højere grad at vægte, at den afgift, som landbruget drivhusgasudledninger påføres, kommer til at svare til afgiften i andre dele af økonomien, fremfor at afgiften indfrier bestemte reduktionsmål. Det fremgår blandt andet side 68 i rapporten, hvor der står: *"Ved justeringer i klimaregulering kan et overordnet princip være, at usikkerhed om rammevilkår minimeres. Det indebærer, at særligt afgiftssatser ikke bør justeres for ofte, da det vil skabe usikkerhed om langsigtede investeringsbeslutninger mv. Endvidere bør principperne for ensretning af afgifter på tværs af økonomien ikke fraviges ved ændrede manuskøen – dvs. at de generelle afgiftsniveauer (inkl. hensynstagen til lækage mv.) skal genbesøges fremfor genbesøg af afgiften i enkelte sektorer og brancher."*

Udvalget kunne spørge til ekspertgruppens holdning til det bindende reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren, herunder målet om reduktioner på 55-65 pct. i 2030 i landbrugsaftalen fra oktober 2021.

Vinkel 2. Hvorfor fremlægger I ikke en model, hvor skatter og afgifter ikke stiger samlet set, når det ellers er en del af opdraget?

I ekspertgruppens kommissorium står der blandt andet: *"Ekspertgruppen skal sigte mod scenarier, der samlet set er provenuneutrale og understøtter BNP og arbejdsudbud på en socialt balanceret måde. Forslagene behøver dog ikke at være provenuneutrale år-for-år. Ekspertgruppen skal desuden inkludere et forslag, hvor skatter og afgifter samlet set ikke stiger"*.

Ingen af fremlagte modeller tilfredsstiller imidlertid kravet om, at skatter og afgifter samlet set ikke må stige. Således er det tilskuddet til skovrejsning, udtagning af kulstofrige lavbundslande samt pyrolyse, der medfører, at provenuet efter adfærd og tilskud er negativt i model 2a, 2b, 3a samt 3b, jf. tabel 2.15 side 59.

Vinkel 3. Hvilke konkrete virkemidler skal tages i brug, hvis model 3 med satsningen på pyrolyse ikke sikrer opfyldelse af 70 procentmålsætningen?

I model 2 og 3 indgår en statslig støttepulje hvert år frem til 2030 for at understøtte udbredelse af brugen af biokul frembragt ved pyrolyse. Støttepuljens formål er at fremme videreudvikling og billiggørelse af pyrolyseteknologien.

I model 3 bidrager biokul fremstillet ved pyrolyse med CO₂e-reduktioner på 0,8 mio. ton CO₂e i 2030. Ekspertgruppen vurderer på s. 9, at det er usikkert, om en sådan opskalering af pyrolysekapaciteten kan nås inden 2030. De forslår derfor, at udviklingen på området må overvåges løbende for at vurdere,



om der i model 3 vil være behov for supplerende virkemidler for at sikre opfyldelse af 70-procentmålet. Derudover nævner de, at miljøgodkendelse af lagring af biokul i landbrugsjorden udestår, hvilket ligeledes bidrager til usikkerhed omkring opfyldelse af 70-procentmålet, specielt i model 3.

Vinkel 4. Opfylder samtlige modeller LULUCF-forordningen?

Af tabel 6.2 side 133 i rapporten fremgår det, at model 3a) ikke opfylder LULUCF kravet fra 2026-29. Opfylder den samlede model 3a) kravet og hvad med model 2b) og 3b)?

Vinkel 5. Skal der alene gives nedslag for virkemidler, som indgår i den nationale emissionsopgørelse

Økologisk Landsforening, vismændene, CONCITO og Klimarådet har den holdning, at veldokumenterede tiltag, der først forventes godkendt af FN på sigt, også skal kunne fradrages i afgiftsgrundlaget på kort sigt, se ["En drivhusgasafgift på udledningerne fra landbruget"](#) et notat af de økonomiske konsulenter i Folketinget.

Udvalget kunne spørge, hvorledes ekspertgruppen stiller sig til spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives nedslag for tiltag, der først på sigt ventes at blive godkendt af FN (IPCC) og således også først på sigt vil påvirke de nationale regnskabsmæssige udledninger.

Vinkel 6. Hvor mange ton kvælstof reducerer modellerne?

Den samfundsøkonomiske værdi af reduceret kvælstofudledning som følge af modellerne fremgår på s. 55. Umiddelbart fremgår det imidlertid ikke, hvor mange ton kvælstof modellerne reducerer, og dermed heller ikke, i hvor høj grad modellerne bidrager til at reducere indsatsbehovet identificeret til at indfri vandrammedirektivet.

Bemærk i den forbindelse, at ekspertgruppens fastslår, at det ikke er realistisk, at afgiften kan komme til at virke før 2027. Det betyder, at den heller ikke vil bidrage til indfrielse af Vandrammedirektivet i 2027, men at afgiften imidlertid kan give mulighed for efterfølgende at lempe den kvælstofregulering, der på det tidspunkt er implementeret for at indfri målsætningen i Vandrammedirektivet, jf. side 197.



Vinkel 7. Undervurderes fordelene ved økologisk produktion, når gevinsten ved øget biodiversitet og dyrevelfærd ikke prissættes?

I beregningerne inkluderer ekspertgruppen effekten af sundhedsgevinsten ved mindre ammoniakfordampning, den rekreative værdi af øgede skovarealer, samt den reduktion af omkostningen ved at opfylde EU's krav til vandmiljøkvaliteten, der følger af lavere kvælstofudvaskning.

Ekspertgruppen inkluderer imidlertid ikke effekter på at øge mangfoldigheden af plante- og dyrearter i deres modelberegninger. Det skyldes, at gevinsten herved i følge ekspertgruppen er vanskelig at opgøre. Ekspertgruppen bemærker, at det leder til en undervurdering af miljøgevinsterne ved klimaregulering af landbruget, jf. s. 8. Hertil kommer at dyrevelfærd heller ikke værdiansættes i rapporten.

Økologisk Landsforening ønsker at integrere andre hensyn end opnåelse af de danske klimamål i afgiften, herunder eksempelvis netop hensynet til natur og miljø samt dyrevelfærd, jf. de økonomiske konsulenters notat om sammenligning af en drivhusgasafgift af 5. februar 2023. Udvalget kunne spørge ekspertgruppen om det forhold, at biodiversitet og dyrevelfærd ikke inkluderes i beregningerne medfører, at fordelene ved økologisk landbrugsproduktion undervurderes?

Vinkel 8. Hvorfor afrapporterer I ikke de samlede samfundsøkonomiske omkostninger?

Den samlede samfundsøkonomiske omkostning angiver værdien af det velfærdstab, samfundet som helhed oplever som følge af øget beskatning og tilskud, mens den såkaldte skyggepris opgør den samfundsøkonomiske omkostning pr. reduceret ton CO₂e.

Ekspertgruppen har valgt alene at afrapportere skyggepriserne og således ikke de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved de forskellige modeller. Det skyldes i følge en note til tabel 2.15, at modellerne ikke medfører samme CO₂e-reduktioner, hvorfor skyggepriser vurderes at være mere sammenlignelige for modellernes omkostninger end de samlede samfundsøkonomiske omkostninger. Udvalget kunne imidlertid spørge ind til dette.

Vinkel 9. Hvorfor indregner I ikke effekten af bytteforholdsgevinster i skyggepriserne?

Ekspertgruppens beregninger af konsekvenserne af de forskellige afgiftsmodeller er foretaget i en ny model, dvs. GrønREFORM, som er udviklet til formålet.



I GrønREFORM forudsættes det via størrelsen af de såkaldte eksportelasticiteter, at den samlede umiddelbare belastning af landbrugserhvervet vil blive overvæltet på de danske og udenlandske husholdninger i form af stigende priser. Ud af den samlede umiddelbare belastning af erhvervet i model 1 på 5,9 mia. kr. skønnes i gennemsnit således 56 pct. at blive overvæltet i højere forbrugerpriser, hvilket mindsker landbrugets tab.

Hvis afgifter leder til, at udlandet kommer til at give en højere pris for danske varer, kan det potentielt reducere de samfundsøkonomiske omkostninger. Ekspertgruppens beregninger af samfundsøkonomi og skyggepriser medtager imidlertid ikke bytteforholdsforbedringer.⁴ Udvalget kunne spørge, om ikke det er korrekt, at skyggepriserne på eksempelvis 150 kr. pr. ton CO₂e i model 1 vil blive endnu lavere, såfremt bytteforholdsgevinsten medregnes?

Vinkel 10. Bliver kapitaltabet mindre, hvis I regner med kortsigtede priselasticiteter?

De priselasticiteter, som ekspertgruppen anvender, svarer til langsigtelasticiteter, der typisk er højere end kortsigtelasticiteter. Det fremgår på side 62 i rapporten. Udvalget kunne spørge ekspertgruppen, om dette trækker i retning af, at produktions- og kapitaltabet på kort sigt – eksempelvis faldet i jordpriser – overvurderes?

Vinkel 11. Burde tilskuddet til skovrejsning ikke være større i model 1?

I alle tre modeller indgår samme tilskudsmodel til skovrejsning. Ekspertgruppen skriver, at skovrejsning er et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt klimatiltag, der særligt bidrager til CO₂-reduktioner på længere sigt. Samtidig trækker tilskud til skovrejsning isoleret set i retning af stigende jordpriser, hvormed tiltaget også fungerer som en form for compensation af de nuværende bedrifter for faldende jordpriser. Ekspertgruppen skriver dog, at effekten på jordpriserne vil afhænge af de konkrete lokale muligheder for skovrejsning.

I alle modeller gives et tilskud på ca. 92.000 kr. pr. hektar til skovrejsning. Det svarer til en omkostning på ca. 470 kr. pr. ton optaget CO₂ med en samfundsøkonomisk skyggepris på ca. -400 kr. pr. ton, hvor der er taget højde for positive sideeffekter i form af mindre kvælstofudledning til vandmiljøet samt rekreativ værdi. En negativ skyggepris betyder, at samfundet som helhed vinder ved tiltaget – også selvom effekten på drivhusgasserne ikke medregnes.

⁴ Jf. eksempelvis noterne til tabel 2.15 side 59 i rapporten.



Det fremgår ikke klart af rapporten, hvor stort tilskuddet til skovrejsning pr. reduceret ton CO₂e bliver. Men umiddelbart indebærer en omkostningseffektiv model, at tilskuddet skal svare til afgiften, som jo udgør hele 750 kr. pr. ton i model 1. Udvalget kunne på den baggrund spørge ekspertgruppen, om ikke tilskuddet til skovrejsning burde være større i model 1?

Vinkel 12. Hvorfor foreslår I ikke en kompensationsordning, som den de økonomiske vismænd foreslår?

Model 1 indebærer et nettomerprovenu efter adfærd og tilskud på 1,150 mia. kr., mens model 3b medfører et finansieringsbehov på 2,125 mia. kr. Til gengæld rammes bedrifterne så hårdere i model 1, hvilket afspejles ved et skønnet jordprisfald på 8,8 pct. mod en stigning på 6 pct. i model 3 b). Tilsvarende stiger konkursrisikoen også i model 1.

De Økonomiske Råd peger i deres seneste rapport på, at såfremt der er et politisk ønske om, at de enkelte landmænd skal kompenseres for det tab, som afgiften afstedkommer, så kan det overvejes at udarbejde en kompensationsordning til bedrifterne, der afhænger af den enkelte landmands kapitaltab eller af historiske udledninger, og som den enkelte landmand dermed ikke kan påvirke, jf. de økonomiske konsulenter's notat om sammenligning af en drivhusgasafgift af 5. februar 2023.

Udvalget kunne spørge, hvorfor ekspertgruppen ikke har udarbejdet et forslag til en sådan kompensationsordning. Det skal i den forbindelse nævnes, at ekspertgruppen peger på, at der eventuelt kunne etableres en frivillig støtteordning med henblik på hel eller delvis kapacitetsnedlæggelse af husdyrproduktionen, se side 71.

Vinkel 13. Er en forbrugsafgift heller ikke optimal i forhold til en reduktion af Danmarks globale klimaaftryk?

I lighed med blandt andet CEPOS og vismændene fraråder ekspertgruppen indførelsen af forbrugsafgifter for at opnå Danmarks klimaforpligtelser om udledninger fra dansk grund. Det skyldes, at forbrugsafgifterne kun vil have beskedenne effekter på målopfyldelsen, fordi størstedelen af dansk landbrugsproduktion bliver eksporteret og dermed vil være friholdt af en forbrugsafgift.

Som noget nyt synes ekspertgruppen imidlertid også at argumentere for, at en forbrugsafgift også er et ineffektivt instrument til at reducere dansk efterspørgsels globale klimaaftryk – særligt hvis provenuet fra forbrugsafgiften går tilbage til danskerne. Således skriver ekspertgruppen på side 111: "Hvis provenuet fra en forbrugsafgift på særligt klimabelastende fødevarer tilbageføres til forbrugerne, vil den lavere import af disse varer dog blive modsvaret af øget im-



port af andre forbrugsvarer, der også giver anledning til CO₂e-udledninger i udlandet, hvorved den samlede effekt på de udenlandske udledninger bliver meget begrænset". Udvalget kunne spørge ind til dette.

Vinkel 14. Har I undersøgt effekten af at regulere importen af produkter som soja og palmeolie?

En stor del af det danske foderforbrug importeres. Ekspertgruppen fremhæver et studie fra Københavns Universitet, der vurderer, at Danmark har en selvforsyning af protein til foder på 69 pct., hvor resten importeres, jf. s. 202. Udledninger som følge af den danske foderimport tæller ikke med i Danmarks Emissionsopgørelse og dermed heller ikke i 70 procentmålsætningen.

Klimarådet vurderer, at en drivhusgasafgift vil give tilskyndelse til import af f.eks. soja til dyrefoder frem for at producere foderet i Danmark, da en afgift på udledningerne fra det danske landbrug ikke vil ramme den foder, der importeres, men til gengæld vil gøre det dyrere at dyrke foder i Danmark. Klimarådet bemærker ligeledes, at afgiften kan give incitament til at øge fedtindholdet i foderet for på den måde at mindske udledningerne fra dyrenes fordøjelse. Det kan f.eks. ske ved at tilsætte palmeolie, som importeres fra udlandet.⁵

Klimarådet skriver på den baggrund, at det kan være hensigtsmæssigt at supplere en afgift på danske udledninger fra landbrugsproduktionen med en regulering af importen af produkter som soja og palmeolie.⁶

Udvalget kunne spørge, om ekspertgruppen har undersøgt konsekvenserne af at supplere en afgift på danske udledninger fra landbrugsproduktionen med en regulering af importen af produkter som soja og palmeolie? I den forbindelse skal det dog nævnes, at ekspertgruppen vurderer, at model 1 vil lede til, at foderimporten falder med 14 pct., jf. s. 204.⁷

Vinkel 15. Hvorledes begrundes I en afgift på landbruget, der svarer til niveauet for industriens mineralogiske processer?

Den såkaldte lækagerate udtrykker, hvor stor en andel af de drivhusgasser, som udledningerne reduceres med indenlandsk, der erstattes af øgede udledninger i udlandet. Hvis lækageraten eksempelvis er på 20,5 pct., som den

⁵ Klimarådet (2023): Statusrapport 2023, jf. s. 165.

⁶ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 165.

⁷ I den forbindelse må der forventes, at noget udenlandsk foderproduktion ikke længere eksporteres til Danmark, men i stedet frigøres til anden anvendelse, vurderer ekspertgruppen.



i følge tabel 7.16 er i model 1, vil 20,5 pct. af den indenlandske reduktion af drivhusgasser blive modsvaret af øgede udledninger i udlandet.

Den internationale regulering er væsentlig for omfanget af lækage. Således skriver vismændene i deres seneste miljøøkonomiske rapport fra 2023, at landbruget efter 2030 formodentlig vil være den eneste sektor, hvor der ikke vil være tæt på 100 pct. kulstoflækage. Det hænger sammen med, at andre sektorer vil være omfattet af et kvotesystem. For sektorer omfattet af kvoter vil en reduktion i udledningerne fra Danmark på sigt sætte sig i kvoteprisen og dermed lede til et øget forbrug af kvoter i udlandet.

Udvalget kunne på denne baggrund spørge ekspertgruppen, hvorfor den har valgt at fremlægge en model 3, hvor landbrugets udledninger afgiftspålægges på linje med niveauet fra industriens mineralogiske processer, når lækagen fra landbruget, der jo ikke er kvoteomfattet, må forventes at være lavere?

Vinkel 16. Hvorfor ikke lækagedifferentiere bundfradraget?

Model 2a og 3a indebærer, at der gives et bundfradrag i drivhusgasafgiften svarende til 50 pct. af den gennemsnitlige umiddelbare afgiftsbetaling pr. hektar eller pr. husdyr.⁸

På side 43 i rapporten fremgår det (implicit), at fradraget på 50 pct. er fastlagt ud fra hensynet til EU's statsstøtte regler. Det skal ses i lyset af, at bundfradragene vil kunne anses for en lempelse af afgiften, der udgør statsstøtte.

Udvalget kunne imidlertid spørge ekspertgruppen, hvorfor der er valgt en model med et ensartet fradrag på 50 pct. af den gennemsnitlige umiddelbare afgift, når fradraget alternativt kunne have været differentieret ud fra risikoen for produktionsnedgang eller lækage for de enkelte landbrugsprodukter eksempelvis for mælk kontra grisekød?

Vinkel 17. Hvordan kan I forudsætte, at en afgift indføres 1. januar 2027, når minimumsskønne for den nødvendige implementeringstid er højere end de 2 ½ år fra afslutning af den grønne trepart til indførslen af afgiften?

Ekspertgruppen har i sine beregninger forudsat, at en afgift på landbrugets drivhusgasudledninger kan træde i kraft fra den 1. januar 2027 og indføres frem mod 2030. Samtidig står der i ekspertgruppens rapport på s. 120-121:

⁸ Bundfradraget i afgiften på husdyr indrettes efter samme kriterier som for afgiften, dvs. med variationer på baggrund af vægt, race, staldtype mv. Det betyder fx, at malkekøer får et bundfradrag, der er højere end fradraget for kødkvæg.



- Det er vurderingen, at der kan fremsættes lovforslag 12-15 måneder efter indgåelse af en politisk aftale.
- Det vurderes med forbehold for konkret indhold af en afgiftsmodel, at implementering af beregningsmotor, opkrævningsmodul og dataopkobling mellem systemerne i fx Landbrugsstyrelsen og Skatteforvaltningen vil tage 2-4 år.
- Det forventes af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, at en forbedring af datakvaliteten for husdyr (herunder stalde) kan håndteres af Landbrugsstyrelsen på 2 til 4 år, hvis de nødvendige administrative ressourcer tilvejebringes. Det har ikke været muligt at vurdere tidshorizonten for forbedring af datakvaliteten og kontrol på udbragt gødning samt tilvejebringelse af data om anvendelsen af teknologier, men det forudsættes, at det kan lade sig gøre.

Vinkel 18. Hvornår har I som præmis, at der senest indgås en politisk aftale?

På s. 8 står der, at ekspertgruppen har som præmis, at der indgås en politisk aftale, som hurtigt følger op på de fremlagte modeller for at nå klimamålsætningerne.

Vinkel 19. Hvad er den geografiske fordeling af beskæftigelseseffekterne af modellerne?

På s. 212 fremgår de transitoriske beskæftigelseseffekterne på tværs af brancher. Umiddelbart er der ikke en tabel over den geografiske fordeling af de transitoriske beskæftigelseseffekter.

Vinkel 20. I hvor høj grad undervurderes de regionale BVT-fald, når I ikke inkluderer følgeindustrien?

Ekspertgruppen vurderer den skønnede nedgang i bruttoværditilvæksten (BVT) på tværs af landsdele for model 1 samt 2a og 3a i figur 2.8 på s. 58, men bemærker selv, at figuren ikke tager højde for en evt. BVT-ændring som følge af produktionsnedgangen i følgeindustrien.

Vinkel 21. Hvad er konkursrisikoen ved de fremlagte modeller, når der tages højde for adfærd herunder muligheden for at overvælde omkostningerne på forbrugerne?

Ekspertgruppen har foretaget en analyse af konsekvenserne for bedrifternes umiddelbare konkursrisiko ved de fremlagte modeller, jf. afsnit 7.15. Udvalget



kunne spørge, om det er muligt at udregne konkursrisikoen efter adfærd. Det vil i givet fald betyde, at beregningerne skal tage højde for, at 56 pct. af den samlede umiddelbare belastning af landbruget ved model 1 på 5,9 mia. kr. skønnes overvæltet i højere forbrugerpriser, hvilket vil mindske landbrugets tab og konkursrisiko.

Vinkel 22. Er det ikke urealistisk, at prisen på danske landbrugsvarer kan sættes højere – korn er vel korn?

I ekspertgruppens beregninger forudsættes – via de såkaldte priselasticiteter – at 56 pct. af den samlede umiddelbare belastning af landbruget ved model 1 på 5,9 mia. kr. overvæltet i højere forbrugerpriser.

Er det ikke urealistisk? Mælk er vel mælk, og korn er vel korn. Hvis der kan tages mere for en type ost, skyldes det ikke mælken, men de øvrige produkter, der medgår til at producere osten. Hvordan vil resultaterne se ud, hvis omkostningen ved en drivhusgasafgift slet ikke kan overvæltet på forbrugerne?

Effektvurderingerne i rapporten er baseret på Fontagné m.fl. (2022). Fontagné m.fl. benytter forskelle i toldsatser til at estimere elasticiteterne. Udvalget kunne spørge, om ekspertgruppen er helt sikker på, at nogle af de varer, som Fontagné studerer, ikke er påvirket af mængdemæssige restriktioner for handel med varer mellem lande?