



En drivhusgasafgift på udledningerne fra landbruget

Det Internationale Sekretariat

Sammenfatning

Nærværende notat sammenligner de modeller til en drivhusgasafgift, der blev præsenteret på udvalgets høring om en drivhusgasafgift på landbrugets udledninger den 23. november 2023 på Christiansborg. Dette sker efter ønske fra Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget.

Det er ikke alle oplægsholdere, der anbefaler en afgift, hvorfor de heller ikke præsenterede en afgiftsmodel på høringen. Landbrug & Fødevarers position er, at landbruget skal reducere udledningen af klimagasser svarende til det specifikke reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren, der blev indgået med »Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug fra 2021«. Landbrug & Fødevarer er imidlertid samtidig stærkt kritiske over for en drivhusgasafgift på de biologiske processer, hvilket skyldes de ifølge Landbrug & Fødevarer store risici, der er forbundet med afgiften.

SEGES Innovation har oplyst til de økonomiske konsulenter i Folketinget, at de ikke forholder sig til, om der skal være en afgift eller ej, men alene er optagede af at tilvejebringe viden og værktøjer, der kan bidrage med at reducere landbrugets udledning af drivhusgasser.

Det Økonomiske Råds formandskab (de økonomiske vismænd/vismændene), Klimarådet, CEPOS, CONCITO og Økologisk Landsforening anbefaler derimod alle, at der indføres en drivhusgasafgift eller et klimaprissignal på landbrugets udledninger.

Klimarådet, CONCITO, Økologisk Landsforening og vismændene skriver i det materiale, de økonomiske konsulenter har fået tilsendt, at det er vigtigt, at rammen og sigtepunktet for afgiften i 2030 annonceres snarest. Ikke mindst fordi en snarlig annoncering vil medvirke til udvikling af afgiftsgrundlaget. Med henblik på at afbøde konsekvenserne for landbruget anbefaler de, at afgiften gradvis indføres frem mod 2030. For at sikre klare rammevilkår anbefaler Klimarådet, at det snarest annonceres, at afgiften efter 2030 gradvis skal stige hen imod 2050, såfremt målet om klimaneutralitet skal nås.

CEPOS påpeger, at en omkostningseffektiv omstilling kræver, at afgiften rettes mod det mest restriktive reduktionsmål, hvilket ifølge Klimarådet og CEPOS's vurdering er EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren.

5. februar 2024

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

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



Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?

Vismændene, Klimarådet, Økologisk Landsforening, CONCITO samt CEPOS vurderer alle, at det på nuværende tidspunkt umiddelbart vil være muligt at fastlægge de overordnede rammer for en drivhusgasafgift, herunder et afgiftsgrundlag.

Vismændene skriver i den forbindelse, at hovedparten af landbrugets samlede drivhusgasudledninger – allerede i dag – kan opgøres rimelig retvisende på bedriftsniveau. Det drejer sig om metanudledninger fra fordøjelse og gyllehåndtering.

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 organiske jorde (dvs. lavbundsjorde).

Vismændene peger i materialet på en model, hvor alle udledninger fra landbruget pålægges en afgift, og hvor der indføres et klimaregnskab med to niveauer: 1) et simpelt regnskab, som kun giver den enkelte bedrift et begrænset antal muligheder for at gennemføre reduktionstiltag, og som tager udgangspunkt i en række standardiserede udledningsværdier, eller 2) et frivilligt mere detaljeret regnskab, som giver den enkelte landmand væsentligt flere muligheder for at foretage reduktioner, men som omvendt kræver mere dokumentation.

Økologisk Landsforening henviste på høringen til, at der med ESGreen Tool Climate allerede er udviklet et bedriftsbaseret klimaregnskab for bl.a. statslige midler. Den statslige finansiering bag bedriftsregnskabet har ifølge Økologisk Landsforening bl.a. haft til formål at sikre grundlaget for en klimaregulering, f.eks. via en afgift.

Skal afgiften afspejle de opgjorte udledninger?

Der er enighed om, at reduktionstiltag skal give et nedslag i afgiftsbelastningen.

Oplægsholderne er imidlertid ikke helt enige i, hvorvidt nedslaget nøjagtigt skal svare til påvirkningen af FN's regnskabsmæssige opgørelser af de danske udledninger. Det er som *udgangspunkt* synspunktet fra CEPOS, CONCITO, vismændene, Økologisk Landsforening samt Klimarådet, idet såvel Økologisk Landsforening, vismændene, CONCITO og Klimarådet dog giver plads til, at veldokumenterede tiltag, der først forventes godkendt af FN på sigt, også skal kunne fradrages i afgiftsgrundlaget på kort sigt. Økologisk Landsforening ønsker derudover også at give fradrag for tiltag, som i høj grad



baserer sig på en kvalitativ vurdering så som f.eks. pløjefri dyrkning, faste kørespor og kompostering, og hvor der endnu ikke foreligger forskningsbaserede studier af effekten.

Økologisk Landsforening skriver, at det kan udgøre en retslig udfordring at give fradrag for tiltag, hvor der endnu ikke foreligger forskningsbaserede studier, eller hvor reduktionseffekten ikke kan opgøres retvisende på bedriftsniveau. Det skyldes, at afgifter ifølge dansk skattelovgivning skal hvile på et objektivt observerbart grundlag. Økologisk Landsforening foreslår imidlertid, at afgiften integreres i landbrugsstøtten, hvormed der ifølge Økologisk Landsforening ikke er de samme retslige problemer. Positionen skal også ses i sammenhæng med, at Økologisk Landsforening også ønsker at integrere andre hensyn end opnåelse af de danske klimamål i afgiften, herunder eksempelvis hensynet til natur og miljø.

CONCITO anbefaler, at fradrag og drivhusgasafgiften knyttes til standardiserede værdier. Standardiserede værdier er ifølge CONCITO nødvendige både af hensyn til kravet om objektivitet i skatte- og afgiftslovgivningen og af kontrolhensyn. På høringen understreger CONCITO, at såfremt der skal indtages andre hensyn, så bør det sikres, at de i princippet tildeles en særskilt afgift/en regulering.

Vismændene understreger også, at afgiftsgrundlaget skal være objektivt og kontrollerbart.

Hvilke mål skal afgiften opfylde?

Oplægsholderne forskelligartede bud på afgiftsmodeller skyldes i høj grad vægtningen af målet om samfundsøkonomisk omkostningseffektivitet over for andre politiske hensyn, såsom eksempelvis lækage¹.

Et centralt spørgsmål i relation til de egenskaber, som en afgiftsmodel skal have, er, om en teknologisk omstilling af den eksisterende landbrugsproduktion vil være tilstrækkelig, eller om der – eksempelvis fordi det vil være det mest omkostningseffektive for samfundet som helhed – må accepteres erhvervsforskydninger og dermed også en egentlig strukturel omstilling af landbrugsproduktionen for at nå en indfrielse af de mål, der opstilles.

Kun SEGES Innovation og Landbrug & Fødevarer vurderer entydigt, at det er muligt at indfri målsætningerne med teknologiske omstillingselementer. Vismændene, CONCITO, Økologisk Landsforening og Klimarådet vurderer omvendt ikke, at det er muligt at nå i mål udelukkende ved kendte teknologiske

¹ Lækage referer til det forhold, at en andel af de drivhusgasser, som udledningerne reduceres med indenlands, i visse tilfælde kan blive modsvaret af øgede udledninger i udlandet – eksempelvis fordi produktionen flytter til udlandet.



omstillingselementer. Det skal pointeres, at denne vurdering er foretaget før offentliggørelsen af nedjusteringen af lavbundsjorder i januar 2024.

Hvordan rammes landbruget?

Alle oplægsholdere er enige om, at en drivhusgasafgift uden nogen former for kompensation vil udgøre en betydelig belastning for landbruget.

Belastningen af den enkelte bedrift vil umiddelbart svare til det afgiftsniveau, der er knyttet til de historiske udledninger. Hvis der findes reduktionstiltag, der er billigere end afgiften, vil belastningen efter omstillingen være lavere end afgiften af de historiske udledninger. Efter omstillingen er belastningen samtidig som udgangspunkt større end afgiftsprovenuet, idet bedrifterne også skal afholde omstillingsomkostninger til reduktionstiltag. Den samlede bedriftsbelastning afhænger imidlertid af, om landbruget kan overvælte deres omkostninger på forbrugerne i form af højere priser. Et spørgsmål, som de økonomiske konsulenter ikke vil behandle yderligere i dette notat.

Der vil være forskel på belastningen af de nuværende og de kommende bedrifter. Det skyldes, at belastningen i nogen grad vil blive kapitaliseret i jordprisen og dermed lede til lavere udgifter for fremtidige bedrifter. Derfor kan der også være forskel på kompensationsordninger, der retter sig mod at afbøde tabet for de nuværende bedrifter, og ordninger, der retter sig mod fastholdelse af dansk landbrugsproduktion, herunder hensynet til lækage.

Ordninger til afbødning af effekten af en afgift

Skema 1 nedenfor giver en oversigt over tiltag, der afbøder de fordelingsmæssige og erhvervsøkonomiske konsekvenser af en drivhusgasafgift på landbruget. Der er alene medtaget tiltag, som fremgik af oplæggene eller det materiale, oplægsholderne har sendt til de økonomiske konsulenter i Folketinget.

De økonomiske vismænd, Klimarådet samt CEPOS understreger, at de tiltag, de nævner, ikke udgør en egentlig politisk anbefaling, idet anbefalingerne afhænger af de politisk fastlagte mål, der sigtes efter. De økonomiske vismænd understreger således eksempelvis, at tildelingen af kompensation er en politisk beslutning, men givet det politiske ønske, kan fagøkonomer godt komme med anbefalinger til udformningen, der minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger.

Ordningerne er inddelt i tre kategorier: 1) ordninger, der alene retter sig mod at kompensere de nuværende bedrifters tab, 2) ordninger, der er en del af selve afgiftssystemet, samt 3) tilskud.



SKEMA 1. Tiltag til afbødning af afgift, som er nævnt i materiale

	Klima- rådet	De økon- miske vis- mænd	CEPOS	CONCITO	Økolo- gisk Lands- forening	Land- brug & Fødeva- rer
Ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav						
Direkte kompensation		X				
Reduktion af jordskat- ter			X			
Jordfond	X					
Gratis Kvoter			X		X	
Ordninger, der er indbygget i afgiftssystemet						
Bundfradrag	X				X	
Afgifter pålægges alene udledninger, hvor der allerede eksis- terer valide data ¹⁾				X		
100 pct. nedslag for reduktionstiltag ¹⁾				X		
Differentierede afgifter efter lækage			X			
Tilskud						
Tilskud til implemen- tering af bestemte teknologier	X			X		X
Teknologineutrale til- skud					X	
Tilskud til forskning og udvikling i privat sek- tor	X			X	X	X
Omlægning af EU's landbrugsstøtte	X		X	X	X	
Omskoling af arbejds- kraft	X	X				X

Anm: De økonomiske vismænd, Klimarådet samt CEPOS understreger, at de tiltag, de nævner ikke udgør en egentlig politisk anbefaling. De økonomiske vismænd understreger, at tildelingen af kompensation er en politisk beslutning, men givet det politiske ønske, kan fagøkonomer godt komme med anbefalinger til udformningen, der minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger. Note: 1) Tiltaget er forklaret i afsnit 2, resten af tiltagene er forklaret i afsnit 4.

De økonomiske konsulenter har i hovednotatet bestræbt sig på at beskrive, hvorledes djævelen ligger i detaljen, når det kommer til de egenskaber, som de forskellige afgifts- og tilskudsmodeller vil have. Det kan være vanskeligt at



opstille en model, der tilfredsstiller mange forskellige politiske hensyn. En diskussion af behovet for understøttende tiltag bør på denne baggrund ledsages af en præcis beskrivelse af det afbødningsforslag, der diskuteres.

Nedenfor følger en mere overordnet diskussion af de forskellige tiltag.

Ordninger til kompensation af nuværende bedrifters tab

Såfremt der er et politisk ønske om at kompensere de nuværende bedrifter, peger de økonomiske vismænd og CEPOS på vigtigheden af, at bedriftens adfærd ikke påvirkes af kompensationen, såfremt de samlede samfundsøkonomiske omkostninger skal minimeres. Det vil som udgangspunkt alene være en direkte kompensation til de nuværende bedrifter uden modgående krav, der har den egenskab. Kompensationen kan udformes som en (engangs-) kompensation eller som en løbende årlig kompensation, der aftrappes. Kompensationen kan afhænge af bedriftens kapitaltab eller historiske udledninger og skal ikke påvirke landbrugsproduktionen fremadrettet.

CEPOS peger på, at det ifølge EU's statsstøttere regler ikke umiddelbart er muligt at udbetale en kompensation, der overstiger afgiftsprovenuet. På den baggrund peger CEPOS på et gratis kvotesystem, som en mulig vej, såfremt der er et politisk ønske om fuld kompensation af landbruget.

Ordninger inden for afgiftssystemet rettet mod lækage

Klimarådet peger generelt på, at guidende principper såsom eksempelvis lækage skal afvejes i forhold til omkostningseffektivitet. Som et tiltag mod lækage peger Klimarådet på et produktionsafhængigt bundfradrag kombineret med en forbrugsafgift. Modellen indebærer, at virksomhederne tildeles et produktionsafhængigt fradrag, der lemper belastningen af eksporten, og som modsvares af en tilsvarende forbrugsafgift, der pålægges alle varer på det indenlandske marked – og dermed også importen. Økologisk Landsforening foreslår en lignende model.

Klimarådets model indebærer, at der i princippet skal udregnes lækagerater for hvert eneste produkt.

CEPOS stiller sig tvivlende over for, om det er muligt. Af administrative årsager m.v. peger CEPOS i stedet på, at drivhusgasafgifterne groft kan differentieres efter lækage. CEPOS understreger, at det alene skal ske, såfremt der er et politisk ønske om at imødegå lækage. Det vil ifølge CEPOS kun være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at tage hensyn til lækageproblemet, hvis 70-procentsmålsætningen ændres til at inkludere lækage, og dette mål i øvrigt er bindende.

Drivhusgasafgifter, der groft differentieres efter lækage, vil være mindre administrativt tunge end et produktafhængigt fradrag, men medfører til gengæld



i modsætning til Klimarådets forslag, at tilskyndelsen til teknologisk omstilling i produktionsprocessen kommer til at variere på tværs af de forskellige driftsgrene, hvilket øger de samfundsmæssige omkostninger.

I relation til lækageproblematikken peger CONCITO på en model, hvor landbruget på kort sigt ikke skal betale en afgift, såfremt alle kendte reduktionstiltag i en given produktionsproces er taget i brug. Tiltaget vil ikke belaste den drivhusgasintensive produktion i samme grad som en ren afgift, hvorfor lækagen og tilskyndelsen til en omlægning af erhvervsstrukturen (dvs. tilskyndelsen til strukturel omstilling) vil blive reduceret, hvilket så netop også er hensigten.

En omlægning af EU's landbrugsstøtte

Økologisk Landsforenings model »Pris på bæredygtighed« indebærer, at drivhusgasafgiften integreres i EU's landbrugsstøtte. I hovednotatet er det forklaret, hvordan modellen sikrer en stort set teknologineutral tilskyndelse til omstilling af produktionsprocessen.

Modellen vil som udgangspunkt indebære en mindre belastning af landbruget sammenlignet med en ren afgiftsmodel, hvor provenuet ikke (med sikkerhed) går tilbage til erhvervet, men vil samtidig opretholde en tilskyndelse til strukturel omstilling fra animalsk til vegetabilsk produktion. Modellen knytter imidlertid afgiftsnedslag og tilskud til omfanget af den enkelte bedrifts hektar. Det kan afhængigt af udformningen af modellen reducere tilskyndelsen til at anvende jorden til andre formål.

Sammenlignes modellen fra Økologisk Landsforening ikke med en ren afgiftsmodel, men betragtes den derimod som en omlægning af EU's landbrugsstøtte, vil modellen entydigt trække i retning af mere teknologineutrale tilskud, der samtidig giver en tilskyndelse til strukturel omlægning af landbrugets produktion i retning af vegetabilsk produktion. Den reducerede tilskyndelse til erhvervsforskydninger fra landbruget til øvrige erhverv vil i høj grad være uændret, men det afhænger af den konkrete udformning af modellen.

Afgifter kontra tilskud

Klimarådet, Økologisk Landbrug, CONCITO, CEPOS samt vismændene anbefaler alle, at en drivhusgasafgift (et prissignal) skal udgøre drivkraften i en klimamæssig omstilling af landbruget. Anbefalingen hviler på den grundantagelse, at bedrifterne er bedst til at vælge de billigste langsigtede løsninger via den information, der formidles via markedets prismekanisme.

Endvidere kan anbefalingen af afgifter frem for tilskud reflektere en bekymring for, at den politiske proces ikke vil lede til tilskudsløsninger, der peger frem mod en omkostningseffektiv langsigtet omstilling. Det er eksempelvis en bekymring, CEPOS giver udtryk for.



De økonomiske konsulenter peger i notatet på, at et tilskud *i teorien* kan udformes, så det giver den samme tilskyndelse til at indføre reduktionstiltag i produktionsprocessen som en afgift (dvs. en tilskyndelse til teknologisk omstilling, her ses bort fra strukturel omstilling). Det kræver imidlertid som udgangspunkt, at tilskuddet er teknologineutralt og dermed alene dimensioneret efter den reduktion i udledningerne af drivhusgasser, som det givne tiltag giver anledning til.

Det betyder imidlertid også, at teknologineutrale tilskud i høj grad kræver, at der udvikles et grundlag, der svarer til grundlaget for en drivhusgasafgift. Der vil således i høj grad være de samme vanskeligheder forbundet med udviklingen af en teknologineutral tilskudsmodel som med en afgiftsmodel. Økologisk Landsforening giver imidlertid med deres model et bud på en (næsten) teknologineutral tilskudsmodel.

Hvis ikke tilskudsmodellen er teknologineutral, fremfører CEPOS, at tilskyndelsen til at reducere drivhusgasudledningerne med sikkerhed vil variere på tværs af tiltag og bedrifter. Det skyldes bl.a., at myndighederne ifølge CEPOS ikke har den nødvendige information til at sikre, at det ikke sker. Dermed vil det med sikkerhed ikke være de billigste reduktionsmuligheder, der vælges, hvormed de samfundsøkonomiske omkostninger stiger. Samtidig kan der ifølge Økologisk Landsforening være en risiko for, at tilskud til bestemte teknologier kapitaliseres i teknologien, eksempelvis i prisen på tilsætningsstoffer til foder.

Er det politiske system derimod bedre end markedet til at gennemskue, hvilke investeringer, der på langt sigt er optimale givet målsætningerne, peger Klimarådet på, at en tilskudsmodel kan have den fordel, at den kan hjælpe med at styre landbruget uden om de forkerte investeringer. Dette kan også tænkes at være tilfældet, såfremt afgiften indføres i en kontekst, hvor eksisterende tilskud og regulering ikke er teknologineutrale.

Hvor et tilskud som ovenfor nævnt *i teorien* kan udformes, så det giver den samme tilskyndelse til teknologisk omstilling som en afgift, vil der være forskel på tilskyndelsen til strukturel omstilling. Det skyldes, at en ren tilskudsmodel skal dække alle landbrugets omstillingsomkostninger, såfremt tilskyndelsen til omstillingen alene skal drives af tilskuddet. Dermed kan en ren tilskudsmodel, som den Landbrug & Fødevarer advokerer for, lede til, at omkostningerne ved en drivhusgasintensiv produktion bliver lavere end uden tilskuddet. Det kan afhængigt af udformningen af tilskuddene lede til, at den rene tilskudsmodel giver en tilskyndelse til direkte at fastholde den eksisterende erhvervsstruktur.



Samtidig vil en ren tilskudsmodel i modsætning til afgifter ifølge de økonomiske vismænd skabe et betydeligt finansieringsbehov. Såfremt finansiering tilvejebringes gennem forvridende skatter (dvs. skatter, der øger de samfundsøkonomiske omkostninger), kan det reducere reallønnen og dermed medføre en nedgang i det samlede arbejdsudbud og den strukturelle beskæftigelse i hele økonomien.

De økonomiske konsulenter i Folketinget ønsker at pege på, at en reduktion af den strukturelle beskæftigelse kan være i modstrid med Klimalovens guidende princip om sikring af dansk konkurrencekraft og beskæftigelse, såfremt begreberne forstås bredt som konkurrencekraft og strukturel beskæftigelse i hele økonomien.

Hvis en tilskudsstrategi i stedet finansieres af midler, som landbruget under alle omstændigheder ville have modtaget, skaber det imidlertid selvsagt ikke et yderligere finansieringsbehov. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis tilskuddene finansieres af en omlægning af EU's landbrugsstøtte.

I relation til fordele og ulemper ved tilskud kontra afgifter er det endvidere væsentligt, i hvor høj grad en afgift vil kunne overvælttes på udlandet i form af højere priser, dvs. om afgiften vil lede til en såkaldt bytteforholdsforbedring. Hvis afgifter i modsætningen til tilskud vil lede til, at udlandet kommer til at give en højere pris for nogle danske produkter, kan det reducere de samfundsøkonomiske omkostninger ved at indføre en afgift fremfor et tilskud. De økonomiske konsulenter ønsker ikke i dette notat at gå dybere ind i diskussionen af denne problematik.

Forbrugsafgifter

Det skal afslutningsvist fremhæves, at CEPOS og vismændene fraråder indførelse af forbrugsafgifter for at opnå Danmarks klimaforpligtelser. Det begrundes med, at forbrugsafgifterne kun vil have beskedne effekter på målopfyldelsen, da målet vedrører udledninger fra dansk grund, og forbrugsafgifter derimod snarere påvirker dansk efterspørgsels globale klimaaftryk.

Andre hensyn

Endelig fremhæver Klimarådet, CONCITO, Økologisk Landsforening samt vismændene, at samspillet mellem regulering på klimaområdet og andre natur- og miljøområder er væsentlige at være opmærksom på. Økologisk Landsforening understreger, at et system, der alene sigter mod en regulering af landbrugets drivhusgasser, ikke vil være optimalt, idet det kan risikere at lede til store negative sideeffekter i forhold til natur og miljø.

Mere specifikt anbefaler vismændene, at reguleringen af kvælstofudledningerne bør være på plads, når drivhusgasreguleringen begynder at virke, så



det sikres, at reduktionerne foretages, der hvor der er direkte positive sidegevinst for Danmark. Økologisk Landsforening påpeger i den sammenhæng, at gødningsanvendelse er en integreret del af ESGreen Tool Climate.

1. Indledning og afgrænsning

Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget har bedt de økonomiske konsulenter i Folketinget om at udarbejde et notat, der sammenligner de modeller til en drivhusgasafgift på udledninger fra landbruget, som blev præsenteret på udvalgets høring om emnet den 23. november 2023.

Det var ikke alle oplægsholdere, der fremlagde eller skitserede en egentlig afgiftsmodel. Det hænger sammen med, at det ikke er alle, der anbefaler en afgift. Landbrug & Fødevarer er således stærkt kritiske over for en drivhusgasafgift på de biologiske processer, hvilket skyldes de store risici, der ifølge Landbrug & Fødevarer er forbundet med afgiften. SEGES Innovation har oplyst, at de ikke forholder sig til, om der skal være en afgift eller ej. SEGES Innovation er alene optaget af at tilvejebringe viden og værktøjer, der kan bidrage med at reducere landbrugets udledning af drivhusgasser.²

De resterende oplægsholdere, det vil sige de økonomiske vismænd, Klimarådet, CEPOS, CONCITO og Økologisk Landsforening anbefaler alle, at der indføres en drivhusgasafgift eller et klimaprisignal på landbrugets udledninger.

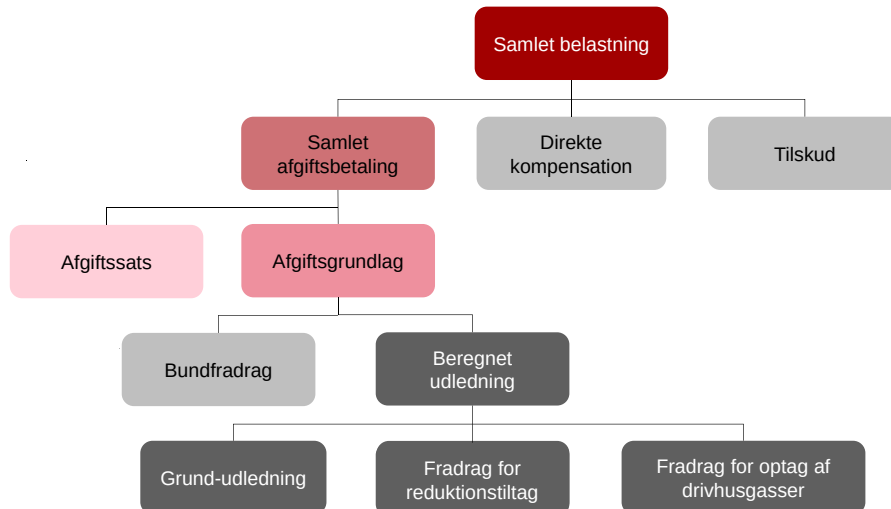
Til brug for udarbejdelsen af notatet har de økonomiske konsulenter i Folketinget bedt de forskellige oplægsholdere pege på officielle analyser eller indlæg, der kan danne udgangspunkt for notatet. I bilag 1 findes en liste over det tilsendte materiale.

Der er mange forskellige spørgsmål og elementer, der skal afklares, inden en afgiftsmodel kan opstilles, jf. figur 1, der giver et overblik over de forskellige elementer.

² Jf. Mail fra SEGES Innovation til de økonomiske konsulenter i Folketinget.



Figur 1: Elementer i en afgiftsmodel



Kilde: Med inspiration fra "Statusrapport 2022", Klimarådet, 2022

Dette notat fokuserer primært på at beskrive og sammenligne oplægsholder-nes bud på afgiftsmodeller. Notatet kommer således kun i mindre grad ind på de forskellige bud på nødvendige satser og de konsekvenser, som en driv-husgasafgift vil have.

Selve sammenligningen af afgiftsmodellerne foretages med udgangspunkt i seks centrale spørgsmål, der behandles i hver deres afsnit:

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



Indhold

1. Indledning og afgrænsning.....	10
1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?	13
1.1. Delkonklusion: Er der behov for erhvervsforskydninger?	20
2. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?	21
3. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?	27
3.1 Delkonklusion af afsnit 2 og 3: Opgjorte kontra faktiske udledninger	29
4. Skal effekterne af afgiften afbødes?	29
4.1. Ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav.....	33
4.2. Ordninger, der er en del af afgiftssystemet.....	39
4.3. Tilskud	47
4.4. Delkonklusion – djævelen ligger i detaljen	55
5. Skal der være en afgift på forbrug?	59
5.1 Delkonklusion: Forbrugsafgifter kontra produktionsafgifter?	63
6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?	63
6.1 Delkonklusion: Andre effekter?	64
Bilag 1. Materiale fra oplægsholderne	66
Bilag 2. Danmarks nationale og europæiske klimaforpligtelser	71
Bilag 3. Reduktionspotentiale ved teknisk omstilling i landbruget	72
Bilag 4. De regnskabsmæssige opgørelser	73
Bilag 5. Opfyldelse af vandrammedirektivet	74
Bilag 6. Regulering af kvælstofudledningerne.....	75



1. Hvilke mål skal afgiften opfylde?

Hensigten med en drivhusgasafgift på landbruget er at bidrage til opfyldelsen af Danmarks nationale og europæiske klimaforpligtelser. De mest centrale mål er groft skitseret i bilag 2. Nogle af forpligtelserne stammer fra klimaloven, der også fastlægger, at omstillingen skal ske under hensyntagen til en række politiske hensyn (guidende principper), jf. boks 1.

Boks 1. Klimalovens guidende principper

- »1) Klimaudfordringerne er en global problemstilling. Derfor skal Danmark være et foregangsland i den internationale klimaindsats, som kan inspirere og påvirke resten af verden. Danmark har derudover både et historisk og moralsk ansvar for at gå forrest.
- 2) Indfrielsen af Danmarks klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse, samt at dansk erhvervsliv skal udvikles og ikke afvikles.
- 3) Danmark skal vise, at der kan laves en grøn omstilling og samtidig bibeholdes et stærkt velfærdssamfund, hvor sammenhængskraften og den sociale balance sikres.
- 4) De tiltag, der skal anvendes for at reducere udledningen af drivhusgasser, skal medføre reelle indenlandske reduktioner, men samtidig skal det sikres, at danske tiltag ikke blot flytter hele drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser.«

Kilde: lov om klima, lov nr. 965 af 26. juni 2020.

Klimaloven indeholder ikke en vægtning af principperne. Oplægsholderne er derfor nødt til selv at foretage en afvejning. De forskellige oplægsholderes bud på afgiftsmodeller afspejler netop, at de vægter de guidende principper forskelligt.

Forskel mellem regeringsgrundlaget og klimaloven

I regeringsgrundlaget præciserer regeringen, hvordan de fortolker de guidende principper. Eksempelvis anvendes betegnelsen »erhvervets konkurrenceevne« i regeringsgrundlaget, jf. boks 2, hvorimod der i klimaloven henvises til det mere omfattende begreb »dansk konkurrencekraft«. Det skaber yderligere rum for fortolkning.

Det er således vigtigt at være opmærksom på, hvordan de politiske hensyn (guidende principper) vægtes af oplægsholderne, herunder om det er regeringsgrundlaget eller klimaloven, der lægges til grund for afgiftsmodellerne.



Boks 2: Udsnit af regeringsgrundlaget

»Afgiften skal udformes på en måde, hvor erhvervet understøttes, således at erhvervets konkurrenceevne ikke forringes, og der dermed ikke flyttes arbejdspladser ud af landet samlet set. Implementeringen sker dermed i tråd med det, som et bredt flertal i Folketinget stod bag med klimaloven fra 2020: »Indfrielsen af Danmarks klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse, samt at dansk erhvervsliv skal udvikles og ikke afvikles.««

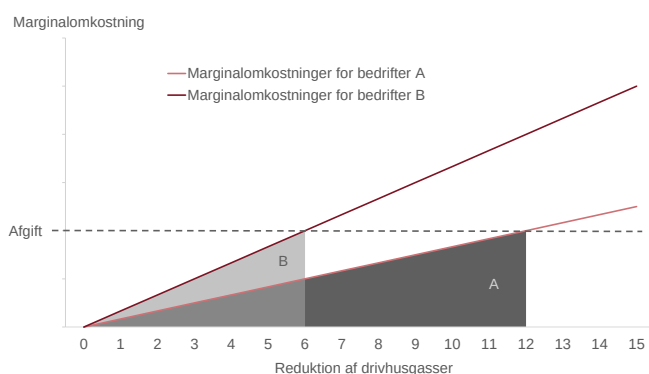
Kilde: Regeringen (2022): »Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering«.

Anbefaling af en ensartet afgift afspejler hensynet til omkostningseffektivitet
Omkostningseffektivitet er en af klimalovens guidende principper, og en del oplægsholdere vægter dette princip højt. Klimarådet skriver f.eks., at udgangspunktet for at anbefale en national drivhusgasafgift primært er hensynet til en omkostningseffektiv reduktion af udledningen, jf. boks 3.³

Boks 3. En ensartet afgift sikrer de billigste løsninger

Klimarådet, Økologisk Landbrug, CONCITO, CEPOS samt vismændene anbefaler alle, at en drivhusgasafgift (et prissignal) skal udgøre drivkraften i en klimamæssig omstilling af landbruget.⁴ Ræsonnementet er, at en ensartet afgift på alle typer af drivhusgasudledninger skaber incitamentet til at foretage de billigst mulige reduktioner, jf. figur 2.

Figur 2: En afgift sikrer de billigste løsninger



Kilde: "Miljø og Økonomi 2020", De Økonomiske Råd, 2020

³ Klimarådet (februar 2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s. 56

⁴ CONCITO anbefaler en afgift, men ikke nødvendigvis en ensartet afgift.



(Fortsat)

De røde kurver i figur 2 afspejler, at omkostningerne ved at reducere en ekstra enhed drivhusgas (y-aksen) stiger med det samlede reduktionsomfang (x-aksen). Med andre ord: jo flere enheder drivhusgas, der allerede er reduceret, jo dyrere er det at reducere en ekstra enhed.

En afgift på drivhusgasudledninger giver den enkelte virksomhed en tilskyndelse til at reducere udledningerne op til netop det punkt, hvor omkostningen ved at reducere netop svarer til afgiften. Dermed vælger bedrifterne A og B de billigste løsninger, og samtidig vil bedrift A, der har flere billige reduktionsmuligheder, reducere mere end bedrift B.

Når alle virksomheder og husholdninger står over for den samme pris for udledning af 1 ton drivhusgasser, gives der tilskyndelse til, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå et givet reduktionsmål minimeres. Dette sker, fordi omkostningerne ved at reducere udledningerne med et ekstra ton bliver ens på tværs af alle virksomheders og husholdningers reduktionsmuligheder. En ensartet beskatning af nationale drivhusgasudledninger sikrer dermed en omkostningseffektiv opnåelse af en målsætning, der alene fokuserer på de nationale udledninger af drivhusgasser.

Perspektivet ovenfor hviler på den grundantagelse, at markedet og den information, som formidles via prisme mekanismen, er med til at sikre de billigste langsigtede løsninger: Med en ensartet afgift på alle drivhusgasudledningerne vælger forureneren selv, hvordan udledningerne reduceres, herunder muligheden for at udvikle og anvende ny teknologi. Dermed stiller afgiftssystemet ikke krav til, at politikerne har kendskab til de forskellige reduktionsmuligheder og potentialer på tværs af virksomheder og husholdninger, og giver på denne måde anledning til de laveste samfundsøkonomiske omkostninger.

En forudsætning bag perspektivet er, at andre sideeffekter (såsom f.eks. udledning af kvælstof) er reguleret særskilt, samt at det øvrige tilskuds- og afgiftssystem ikke forvrider tilskyndelserne.

Endelig vil de økonomiske konsulenter fremhæve, at perspektivet også forudsætter, at der ikke kan høstes særlige bytteforholdsgevinster i nogen sektorer: Hvis afgifter i en sektor leder til, at udlandet vil give en højere pris, kan det potentielt reducere de samfundsøkonomiske omkostninger, såfremt der indføres en højere afgift i denne sektor. Det vil imidlertid som udgangspunkt alene være tilfældet, såfremt den private sektor/ virksomhederne ikke selv har formået at høste denne såkaldte monopolgevinst (dvs. hvis gevinsten ved den højere pris pr. enhed opvejer det afledte mindre salg af varer). CEPOS fremfører, at dette »monopolgevinstargument« snarere er et argument for generelle eksportafgifter fremfor en drivhusgasafgift. De økonomiske konsulenter i Folketinget vil ikke gå yderligere ind i denne diskussion i dette notat.



Afgiften bør rettes mod det mest restriktive mål

CEPOS påpeger, at en omkostningseffektiv klimapolitik kræver, at en ensartet afgift rettes mod det mest bindende mål. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at Klimarådet og CEPOS påpeger, at EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren er mere restriktiv end 2030-målet i klimaloven.⁵

De forskellige oplægsholdere har ikke vurderet, hvilken afgiftssats der vil sikre EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren. Derimod har en række oplægsholdere vurderet, hvilken afgiftssats, der vil opfylde klimalovens 2030-mål.⁶ I den sammenhæng kan det også nævnes, at ekspertgruppen for en grøn skattereforms opgave er at belyse den optimale afgiftsstruktur primært i forhold til 70-procentsmålsætningen i klimaloven.⁷

Er der behov for en omlægning af erhvervsstrukturen?

De forskellige oplægsholderes positioner og krav til afgiftsmodellernes egenskaber hænger bl.a. – men ikke alene – sammen med, om oplægsholderne mener, at det er muligt at leve op til klimamålene alene ved en teknologisk omstilling, eller om det er nødvendigt med en strukturel omstilling af landbruget, jf. boks 4.

⁵ De Økonomiske Råd (2023): »Økonomi og Miljø 2023«, s. 19.

⁶ Vismændene opdaterede senest deres beregninger af en ensartet afgift i marts 2022 og vurderede på den baggrund, at en ensartet CO₂e-afgift på omtrent 1.100 kr. (2022-priser) pr. ton CO₂e vil sikre en omkostningseffektiv opnåelse af klimalovens reduktionsmål, jf. De Økonomiske Råd (2022): »Økonomi og Miljø 2022«.

Klimarådet vurderede i deres statusrapport 2022 fra februar 2022, at for at nå 70-procentsmålet skal tilskyndelsen til klimaomstilling i afgiftssystemet formentlig være i størrelsesordenen 1.500 kr. pr. ton CO₂e i 2030.

CEPOS vurderede i 2020 en række scenarier til realisering af 70-procentsmålsætningen. I det mest omkostningseffektive scenarium opnås målsætningen ved en yderligere afgift på 1.155 kr. pr. ton CO₂e, jf. Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål«. Det indebar på daværende tidspunkt en afgift på landbrugets udledninger svarende til 1.400 kr. pr. ton CO₂e.

⁷ Ekspertgruppen for en grøn skattereform skal undersøge, hvordan landbrugets udledninger kan reguleres. Ekspertgruppen har økonomiprofessor Michael Svarer som formand. Ekspertgruppen skal bl.a. vurdere fordele og ulemper ved en drivhusgasafgift. I tillæg hertil fremgår det af regeringsgrundlaget, at regeringen ønsker at udvide arbejdet med en analyse af en drivhusgasafgift på slutforbruget, se evt. [tillægskommissorium](#) af 10. februar 2023 og [det oprindelige kommissorium](#).



Boks 4. To centrale begreber

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.

Landbrug & Fødevarer samt SEGES Innovation vurderer, at man med teknologiske omstillingselementer herunder også udtagning af lavbundsjorder, kan indfri 2021-landbrugsaftalens målsætning. Således fremgår følgende af Landbrug & Fødevarers klimaplan, hvor de også henviser til SEGES' analyser⁸: »Vurderingen er klart, at reduktionsmålsætningen i landbrugsaftalen kan opnås med de teknologier, der er til stede eller under udvikling.«⁹

Klimarådet, CONCITO samt vismændene vurderer i modsætning hertil, at det sektorspecifikke mål i landbrugsaftalen fra 2021 ikke kan indfries udelukkende via (kendte) teknologiske omstillingselementer, jf. bilag 3 for en uddybning. Det skal her pointeres, at oplægsholderens vurderinger er foretaget inden offentliggørelse af nyheden om nedjusteringen af skønnet for drivhusgasudledningerne fra danske lavbundsjorder på ca. 2 mio. ton drivhusgasser i 2025 og 2030.¹⁰

Klimarådet konkluderer (inden nedjusteringen), at der er behov for en egentlig strukturel omstilling af landbruget, det vil sige, at landbruget skal producere mindre eller omlægge produktionen, hvis målet fra landbrugsaftalen fra 2021 skal opnås. Klimarådets analyse er afgrænset til velkendte tekniske omstillingselementer og ser dermed bort fra omstillingselementer, som ligger i landbrugsaftalens udviklingsspor. Klimarådet skriver således, at afgrænsningen kan ses som et forsøg på at afspejle den kortsigtede omstilling af landbruget frem mod 2030 med de omstillingselementer, landbruget med sikkerhed kan bruge i dag.¹¹

⁸ Jf. Landbrug og Fødevarer (maj 2023): »Dyrk mulighederne – Landbrugs- og fødevarerhvervets klimaplan frem mod 2030«, s. 22.

⁹ Det skal understreges, at de økonomiske konsulenter ikke vil kommentere de forskellige oplægsholderes vurderinger i dette notat.

¹⁰ Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (10. januar 2024): »Notat om forventede ændringer i opgørelse og fremskrivning af drivhusgasudledningerne fra kulstofrige landbrugsjorder«.

¹¹ Klimarådet (februar 2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s. 4.



Klimarådet peger videre på, at en strukturel omstilling kan stå i modsætning til målet om at bevare den nuværende konkurrenceevne og arbejdspladser, hvis det er defineret som i regeringsgrundlaget, dvs. som erhvervets konkurrenceevne.¹²

Vismændene konkluderer, at det kræver en produktionsnedgang i landbruget eller reduktioner i udledningerne fra skov- og arealanvendelse (LULUCF), hvis det sektorspecifikke mål for land- og skovbrugssektoren skal opnås.¹³ Vismændene vægter omkostningseffektivitet højt. Ifølge vismændenes beregninger vil den for samfundet mindst omkostningsfulde opnåelse af 70-procentsmålsætningen indebære en strukturel omstilling af landbruget.

Økologisk Landsforening vægter også omkostningseffektivitet højt og skriver at en internalisering af eksternaliteterne, eksempelvis via en afgift, er en forudsætning for, at markedskræfterne kan understøtte en bæredygtig produktion, og at det dermed kan blive den samfundsøkonomiske billigste løsning.¹⁴

Økologisk Landsforening skriver »Landbruget, som det tager sig ud i dag, er ikke et bæredygtigt system. Der er et større træk på naturressourcer, end vores planet giver basis for med en voksende verdensbefolkning, der alle skal have et anstændigt liv«. På denne baggrund vurderer Økologisk Landsforening, at en strukturel omstilling af landbruget fra animalsk til vegetabilsk produktion er nødvendig. Med en strukturel omstilling vil dansk landbrug ifølge Økologisk Landsforening producere mad til flere på et mindre areal og samtidigt reducere drivhusgasudledningerne og give plads til mere natur.

I forhold til en strukturel omstilling af landbruget skriver CONCITO følgende om lækage: »For sikres der ikke innovation til udvikling og implementering af nye virkemidler til at reducere drivhusgasudledningen fra landbruget, er nedskæringer i produktionen den eneste måde, at landbrugsaftalens mål kan opfyldes på. Det vil ikke nødvendigvis være godt for klimaet i et globalt perspektiv, og slet ikke for landmændenes økonomi. Det vil i sidste ende risikere at

¹² Klimarådet (februar 2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s. 9 og Klimarådet (2023): »Statusrapport 2023«, s. 112. Med henvisning til regeringsgrundlaget skriver Klimarådet: »Formuleringerne om konkurrenceevne og arbejdspladser leder frem til en høj implementeringsrisiko. Med en afgift kan det være svært at undgå, at erhvervet taber konkurrenceevne. Samtidig kan det være svært at undgå strukturelle tilpasninger af landbruget, der typisk vil betyde færre arbejdspladser. En strukturel tilpasning kan fx være en forskydning af sektoren fra animalsk til planteproduktion, hvilket kan føre til færre job (*red. i landbrugssektoren*). Det skyldes, at planteproduktionen typisk er mindre arbejdskraftintensiv.«

¹³ De Økonomiske Råd (2022): »Økonomi og miljø 2022«, s. 30.

¹⁴ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.



øge lækage af udledninger, og dermed modvirke intentioner i en hensigtsmæssig klimapolitik og ordlyden i klimaloven»¹⁵.

CEPOS afviser et specifikt reduktionsmål

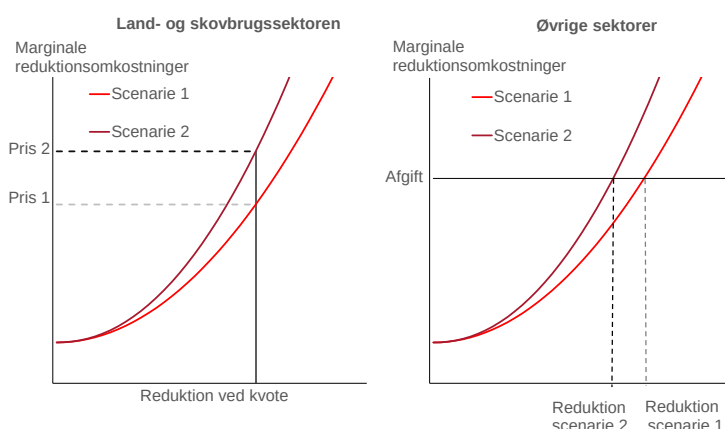
CEPOS tager ikke direkte stilling til spørgsmålet om behovet for strukturel omstilling, men finder ligesom vismændene, at drivhusgasreduktionerne i det danske samfund bør ske, hvor det samfundsøkonomisk set er billigst.

CEPOS anfægter det separate kvantitative reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren fra 2021-aftalen, med henvisning til, at kvantitative delmål ikke er omkostningseffektive. Særlig for landbruget er det ifølge CEPOS utroligt usikkert, hvor meget det samfundsøkonomisk set vil koste at indfri den sektorspecifikke reduktionsmålsætning.¹⁶ CEPOS peger på, at tidshorisont, omkostninger og markedsforhold almindeligvis rykker sig ved indførelsen af ny teknologi. Et kvantitativt delmål (en kvote) giver ikke sikkerhed for, at omkostningen ved at reducere den sidste enhed drivhusgas kommer til at svare til omkostningerne i resten af økonomien, jf. boks 5. Faren er derfor, at det viser sig, at et reduktionstiltag i en anden sektor er billigere end det tiltag, der skal indfri målsætningen i land- og skovbrugssektoren.

Boks 5. Kvantitative delmål sikrer ikke ens priser

Figur 3 illustrerer, hvordan et separat kvantitativt delmål for landbruget, eksempelvis et kvotesystem, ikke nødvendigvis sikrer, at prisen på det sidste reduktionstiltag, der indfrier målet (kvoten), er den samme som afgiften i de øvrige sektorer.

Figur 3. Kvoter giver vished om mængde, afgifter giver vished om pris



Kilde: Egen illustration

¹⁵ CONCITO (marts 2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«, Nyord, Tavs og Hasforth, Torsten, s. 2.

¹⁶ Det skyldes bl.a., at en drivhusgasafgift vil påvirke jordpriserne, se senere.



(Fortsat)

X-aksen i figur 3 nedenfor afbilleder reduktioner, mens y-aksen afbilleder omkostningen ved at reducere endnu en enhed. Kurverne har en positiv hældning, idet prisen for at reducere endnu en enhed er større, jo mere der reduceres.

CEPOS pointerer, at vi ikke på forhånd ved, hvor stejl kurven er, idet priser og reduktionspotentialer ikke kendes på forhånd, jf. de to scenarier for land- og skovbrugssektoren: Afgifter giver sikkerhed for en bestemt pris. Det vides dog ikke, hvor stor en mængde reduktioner, der opnås. Kvantitative delmål (kvoter) giver sikkerhed for, at der opnås en bestemt mængde reduktioner. Det vides dog ikke til hvilken pris.

CEPOS anbefaler derfor, at den specifikke sektormålsætning opfattes som en politisk hensigt og ikke et bindende mål.

Ud fra en samfundsøkonomisk optimal tankegang bør man ifølge CEPOS i stedet sikre, at der gives samme incitament til reduktion af drivhusgasudledninger i landbruget som i resten af samfundet, der vil sige indføre et ens pris-signal (samme afgift). På den baggrund anbefaler CEPOS, at der indføres en klimapris¹⁷ i landbruget svarende til den laveste pris på andre udledninger af drivhusgasser på 750 kr./ton CO₂e (drivhusgas), hvis 70-procentmålet oprettholdes.¹⁸ Såfremt det vælges at bevare et kvantitativt mål for landbrugets reduktion, bør det ifølge CEPOS allerede nu aftales at dække en eventuel manko i 2030 efter indførelsen af en klimaafgift på 750 kr./ton CO₂e med kvoteannullering, såfremt dette er billigere.¹⁹

CEPOS vurderer ikke direkte, om en afgiftssats på 750 kr. pr. ton CO₂e vil lede til en strukturel omlægning. Klimarådet påpeger imidlertid, at det ikke er sandsynligt, at den nuværende produktion vil blive fastholdt ved en afgift på 750 kr.²⁰

1.1. Delkonklusion: Er der behov for erhvervsforskydninger?

For at sikre en omkostningseffektiv omstilling anbefaler CEPOS, at afgiften fastsættes til et niveau, der sikrer opfyldelsen af det mest restriktive mål, hvilket ifølge Klimarådets og CEPOS's vurdering er EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren.

¹⁷ Med en klimapris mener CEPOS eksempelvis en kvote eller en afgift.

¹⁸ CEPOS (august 2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«.

¹⁹ Klimarådet skriver, at man skal være opmærksom på, at annullering af kvoter ikke bidrager til Danmarks langsigtede omstilling, jf. Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«.

²⁰ Klimarådet (februar 2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s. 8.



De forskellige oplægsholderes bud på afgiftsmodeller afspejler, at de vægter de guidende principper forskelligt. Et centralt spørgsmål, der deler oplægsholderne, er, om landbruget udelukkende ved hjælp af teknologiske omstillingselementer kan indfri målene og de guidende principper, herunder om det bliver for omkostningsfuldt? Hvis det bliver for omkostningsfuldt at nå i mål udelukkende ved teknologiske omstillingselementer, herunder hvis det slet ikke er muligt, vil det være vigtigt, at afgiftsstrukturen ikke hindrer et incitament til strukturel omstilling.

2. Hvorledes skal afgiftsgrundlaget udformes?

Dette afsnit beskriver oplægsholderernes bud på afgiftsgrundlaget, jf. de mørkegrå kasser i figur 1 i indledningen.

Alle oplægsholdere er enige om, at der må etableres bedriftsregnskaber, der opgør den enkelte bedrifts drivhusgasudledninger, såfremt landbrugets drivhusgasudledninger skal afgiftsbelægges. Der er imidlertid uenighed om, hvorvidt det på nuværende tidspunkt er muligt at opstille et regnskab, der er præcist nok.

Landbrug & Fødevarer finder således, at den usikkerhed, der er forbundet med opgørelsen af landbrugets – og herunder særligt den enkelte bedrifts – udledninger, er så stor, »at det ikke giver mening at tale om en afgift på landbrugets produktion«.²¹ Ny viden ændrer jævnligt den skønnede opgjorte mængde af drivhusgasudledninger fra landbruget. Det betyder ifølge Landbrug & Fødevarer, at der er stor risiko for, at en afgift vil lede til forkerte incitamenter og fejlinvesteringer. Landbrug & Fødevarer er således stærkt kritiske over for en drivhusgasafgift på de biologiske processer, hvilket skyldes de store risici, der ifølge Landbrug & Fødevarer er forbundet med afgiften.

Vismændene, Klimarådet, CONCITO, CEPOS og Økologisk Landsforening argumenterer derimod alle for, at der kan og bør etableres bedriftsregnskaber, selvom de må basere sig på regnskabsmæssige opgørelser, der ikke er fuldstændig præcise i forhold til de faktiske udledninger.²² Alle understreger dog, at der skal være mulighed for løbende at forbedre systemet.

²¹ Landbrug & Fødevarer (2022): Kapitel 1 i »Skriftlige indlæg fra det Miljøøkonomiske Råds medlemmer« (De Økonomiske Råd), s. 150.

²² De Økonomiske Råd (2022) »Miljø og Økonomi 2022, Klimarådet (2016) »Effektive veje til drivhusgasreduktion i landbruget«, Nyord og Hasforth (2023), »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«, Nyord og Hasforth, 2023, CONCITO, CEPOS (2020) »Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål«.



Bedriftsregnskabet skal ifølge de fem oplægsholdere i høj grad tage udgangspunkt i de nuværende regnskabsmæssige opgørelser, der godkendes af FN's klimapanel IPCC, jf. bilag 4. FN's regnskabsmæssige opgørelser danner udgangspunkt for vurderingen af, om Danmark overholder klimamålene.

Hvordan sikre de rette tilskyndelser?

Vismændene fremfører, at det er helt afgørende for omkostningseffektiviteten, at udledningerne kan opgøres gennemsnitligt korrekt (dvs. middelret) på bedriftsniveau, jf. boks 6.

Boks 6. Beregningen skal være middelret på bedriftsniveau

Vismændene fremfører, at det er vigtigt, at udledningerne kan opgøres gennemsnitligt korrekt (dvs. middelret) på bedriftsniveau, hvis afgiften skal give de rette tilskyndelser på bedriftsniveau og på den måde sikre omkostningseffektivitet.

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

Der vil dog altid være en tilfældig variation (usikkerhed) knyttet til beregningen af de faktiske udledninger. Det skyldes eksempelvis, at udledningerne fra den enkelte ko ikke kan måles direkte, og at der vil være en biologisk forskel på udledningerne fra den ene ko til den anden. Denne type usikkerhed foreslår vismændene eventuelt imødegået ved et generelt og ensartet fradrag i grundlaget eller satsen.

Vismændene fremfører, at det på nuværende tidspunkt er muligt at opgøre 65 pct. af landbrugets udledninger gennemsnitligt korrekt (dvs. middelret) på bedriftsniveau. Det drejer sig om udledningerne fra fordøjelse og gyllehåndtering. Derimod er det med den nuværende viden ikke muligt at opgøre udledningerne fra marken, herunder udbragt gødning og planterester middelret på bedriftsniveau, hvorfor disse udledninger ifølge vismændene under alle omstændigheder må omfattes af en mere simpel afgiftsmodel.

Kilde: De Økonomiske Råd (2022) »Miljø og Økonomi 2022«

Vismændene skriver, at hovedparten af landbrugets samlede drivhusgasudledninger – allerede i dag – kan opgøres rimelig retvisende på bedriftsniveau. Det drejer sig om metanudledninger fra fordøjelse og gyllehåndtering.

Klimarådet diskuterer i en rapport fra 2023 effekten af kun at pålægge en afgift på udledninger fra stald, lager og lavbundsjorder (hvormed udledninger



fra arealer, herunder udbringning af gødning på marken undtages fra afgift).²³ Et afgiftsgrundlag, der kun dækker visse udledninger, vil ifølge Klimarådet mindske tilskyndelsen til teknologisk omstilling i de dele af produktionen, der undtages, og samtidig mindske reduktionerne: »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 kvægbedrifternes økonomi og skubbe den strukturelle omstilling mod specielt flere plantebrug, som næsten helt afgiftsfritages«.

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 organiske jorde (dvs. lavbundsjorder).²⁴

Vismændene anbefaler, at alle udledninger fra landbruget pålægges en afgift og at der indføres et klimaregnskab med to niveauer: 1) Et simpelt regnskab, som kun giver den enkelte bedrift et begrænset antal muligheder for at gennemføre reduktionstiltag, og som tager udgangspunkt i en række standardiserede udledningsværdier²⁵, eller 2) et frivilligt mere detaljeret regnskab, som giver den enkelte landmand væsentligt flere muligheder for at foretage reduktioner, men som omvendt kræver mere dokumentation.²⁶

SEGES Innovation er mere kritisk overfor, at der anvendes mere simple modeller, og skriver således: »Et simpelt bedriftsregnskab med standard tal ikke er godt nok. Et bedriftsregnskab med bedriftens egne tal og virkemidler er et godt styringsværktøj – og incitamentsværktøj - for landmanden og kan også give et godt billede af, hvordan bedriften flytter sig og bidrager til det nationale regnskab«. ²⁷ Landbrug & Fødevarer finder i forlængelse af dette, »at det på ingen måde giver mening at indføre en beskatning på baggrund af et simpelt klimaregnskab selv med en lav afgiftssats, idet der ikke er muligheder for

²³ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 58.

²⁴ Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«

²⁵ Dvs. tier 1 eller tier 2, jf. bilag 4.

²⁶ Det detaljerede klimaregnskab skal ifølge vismændene afspejle bedriftsspecifikke forhold svarende til tier 3, jf. bilag 4 samt De Økonomiske Råd (2022) »Miljø og Økonomi 2022«.

²⁷ [KEF Alm del Bilag 84 3 LisbethHenricksen Seges Innovation \(ft.dk\)](https://www.ft.dk/~/media/2023/05/2023-05-16-seges-innovation-kef-almedel-bilag-84-3-lisbethhenricksen-seges-innovation-ft.dk)



at begrænse afgiftsbetalingen på anden måde end at reducere produktionen«. ²⁸

Det skal i den forbindelse bemærkes, at de forskellige oplægsholdere definerer begrebet »et simpelt regnskab« forskelligt. Vismændene udelukker således ikke, at et simpelt regnskab giver mulighed for at gennemføre begrænsede reduktionstiltag, mulighederne vil blot ikke være lige så mange som i tilfælde af et mere detaljeret regnskab, jf. ovenfor.

Økologisk Landsforening henviste på høringen til, at der med ESGreen Tool Climate allerede er udviklet et bedriftsbaseret klimaregnskab for bl.a. statslige midler. Den statslige finansiering bag bedriftsregnskabet havde i følge Økologisk Landsforening bl.a. til formål at sikre grundlaget for en klimaregulering, f.eks. via en afgift. Med dette regnskab vil alle bedrifter modtage et forhåndsudfyldt regnskab baseret på allerede indberettede tal. Regnskabet kan så efterfølgende, såfremt der er grundlag for det, tilpasses så det afspejler den enkelte bedrift.

I forhold til afgiftsgrundlaget er et afgørende spørgsmål, om der skal betales afgift, i den situation, hvor en bedrift har gjort, hvad den kunne for at reducere udledningerne fra den konkrete produktion via teknologisk omstilling.

CONCITO foreslår i den forbindelse, at der på kort sigt gives et større fradrag for de forskellige reduktionstiltag, end de egentlig berettiger til. Konkret indebærer det, at der f.eks. gives fuldt fradrag, selv om tiltagene ikke nødvendigvis reducerer udledningen med 100 pct. CONCITO skriver, at fradraget med tiden kan reduceres, så den reelle effekt af tiltagene mere præcist afspejles i reduktionen af drivhusgasafgiften. ²⁹

CONCITO's forslag svarer til, at den enkelte landmand ikke skal betale en drivhusafgift på kort sigt, såfremt denne har gjort, hvad der var muligt for at producere et givent produkt klimaeffektivt. Dermed indebærer modellen, at der – på kort sigt – alene tilskyndes til en teknisk omstilling af landbruget, mens afgiften dermed ikke i samme omfang vil tilskynde til en egentlig strukturel omlægning af produktionen fra f.eks. animalsk til vegetabilsk produktion.

Landbrug & Fødevarer fremfører, at dette princip også skal gælde på længere sigt og skriver således: »Modsætter man sig – på bedriftsniveau – den grønne omstilling og nægter at tage de tilgængelige tiltag i brug, så er det fair, at der er en økonomisk konsekvens. Men det er ikke fair, at man bliver

²⁸ Landbrug & Fødevarer (2022): Kapitel 1 i »Skriftlige indlæg fra det Miljøøkonomiske Råds medlemmer« (De Økonomiske Råd), s. 150.

²⁹ Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«



straffet økonomisk, bare hvis man eksempelvis producerer et animalsk produkt – men for øvrigt gør det relativt klimaeffektivt». ³⁰

Er sigtepunktet faktiske udledninger eller regnskabsmæssige klimamål?

Et overordnet spørgsmål er, hvorledes man skal forholde sig til, at reduktionseffekterne af et givent initiativ ikke nødvendigvis er afspejlet i FN's regnskabsmæssige opgørelser af udledningerne. Det gælder, også selv om effekterne er veldokumenterede. Det skyldes, at de regnskabsmæssige opgørelser hviler på principperne fra FN's klimapanel IPCC, og at det tager tid at få godkendt effekten af et nyt reduktionsinitiativ, jf. også bilag 4.

Her må man forstå CEPOS' position sådan, at et reduktionstiltag alene skal reducere afgiftsbetalingen, såfremt tiltaget faktisk påvirker FN's regnskabsmæssige udledninger. CEPOS uddyber dette standpunkt med, at både EU-mål og 70-procentmålet baserer sig på de opgjorte og ikke de faktiske udledninger, og at det derfor har en værdi i sig selv at nedbringe de regnskabsmæssigt opgjorte udledninger. ³¹

Klimarådet understreger derimod: »at det er centralt, at afgiftsmodellen afspejler effekterne af tiltag til reduktion af udledningen, så der gives den rette tilskyndelse til at iværksætte reduktionstiltag«. ³² Effekten af tiltaget skal være sikkert, men Klimarådet lægger mindre vægt på, om tiltaget aktuelt direkte påvirker FN's regnskabsmæssige opgørelse af de danske udledninger. Det skal ikke mindst ses i lyset af, at Klimarådet forventer, at omstillingselementer, der er velafprøvede, med tiden vil blive indregnet i FN's opgørelser.

De økonomiske vismænd, Økologisk Landsforening og CONCITO støtter op om Klimarådets standpunkt og anbefaler på den baggrund, at der etableres en dansk uafhængig og fagligt funderet instans, der skal godkende nye forslag til beregningen af forskellige typer af udledninger samt nye reduktionstiltag, der først på sigt forventes godkendt og indarbejdet i FN's opgørelser. ³³ SEGES Innovation fremhæver også i deres præsentation, at det er vigtigt, at reduktionseffekterne af et tiltag hurtigt bliver dokumenteret og godkendt, så de kan indgå i bedriftsregnskaberne, og de foreslår i den sammenhæng også oprettelsen af en virkemiddelkomité.

³⁰ Landbrug & Fødevarer (2022): »Fem principper for en balanceret grøn skattereform for Landbruget«.

³¹ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål«.

³² Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 20.

³³ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«, side 89.



Klimarådets, Økologisk Landsforenings samt de økonomiske vismænds perspektiv vil kunne indebære, at der i hvert fald i en periode afholdes offentlige udgifter til reduktionstiltag, som først på sigt kommer til at påvirke FN's opgørelser og dermed de danske klimamål.

Kvalitative eller standardiserede værdier

Økologisk Landsforening ønsker også at give mulighed for fradrag for tiltag, som i høj grad baserer sig på en kvalitativ vurdering så som f.eks. pløjefri dyrkning, fastekørespor og kompostering, hvor der endnu ikke foreligger forskningsbaserede værdier. Økologisk Landsforening skriver, at det sammen med ikke helt retvisende kvantitative vurderinger³⁴ kan udgøre en retslig udfordring. Det skyldes, at afgifter ifølge dansk skattelovgivning skal hvile på et objektivt observerbart grundlag.³⁵ Økologisk Landsforening foreslår imidlertid, at afgiften integreres i landbrugsstøtten, hvormed der ifølge Økologisk Landsforening ikke er de samme retslige problemer.

CONCITO anbefaler, at fradrag og drivhusgasafgiften knyttes til standardiserede værdier. Standardiserede værdier er ifølge CONCITO nødvendige både af hensyn til kravet om objektivitet i skatte- og afgiftslovgivningen, men også fordi det vil give det enkelte landbrug sikkerhed om fremtidige udgifter.³⁶

Vismændene skriver i tråd med CONCITO, at afgiftsgrundlaget skal være objektivt og kontrollerbart.³⁷

Skal afgiften kunne blive negativ?

Klimarådet³⁸, CEPOS³⁹, vismændene⁴⁰ og Økologisk Landsforening⁴¹ skriver, at visse former for kulstofbinding, så som f.eks. skovrejsning, skal fragå i afgiftsbetalingen. Det vil kunne lede til, at afgiften bliver negativ. Det vil sige, at der netto udbetales et tilskud.

³⁴ Dvs. opgørelser, der ikke er middelrette på bedriftsniveau.

³⁵ Ifølge grundlovens § 43 kan ingen skat pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Det betyder, at skattegrundlaget skal være fastlagt ved lov, og at der ikke kan ske en generel delegation af beskatningshjemlen til forvaltningsmyndighederne, jf. [Veiledning om lov kvalitet, 2023](#).

³⁶ Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«.

³⁷ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«.

³⁸ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 11.

³⁹ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«

⁴⁰ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«.

⁴¹ Økologisk Landsforening (2020): »Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsforenings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget«



Skal afgiftsgrundlaget alene omfatte territoriale udledninger?

Klimalovens målsætninger retter sig kun mod udledningerne fra dansk grund, men de guidende principper vægter dog samtidig, at danske reduktionstiltag ikke blot skal flytte hele drivhusgasudledningen uden for danske grænser.

Med henvisning til dette ønsker Økologisk Landsforening at medregne alle (klima)effekter af en given landbrugsproduktion og dermed også de indirekte. De indirekte effekter, så som aftrykket fra importeret foder, er ifølge Økologisk Landsforening integreret i det førnævnte ESGreen Tool Climate bedriftsregnskab.⁴²

Klimarådet er inde på en lignende problematik, når de skriver, 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.⁴³

3. Hvornår skal afgiftsmodellen træde i kraft?

Nedenfor gennemgås de forskellige oplægsholderes synspunkter vedr. indfasningen af en afgift. Afsnittet omhandler alene synspunkter fra Klimarådet, CONCITO, Økologisk Landsforeningen og vismændene, idet de øvrige oplægsholdere ikke har udtalt sig om dette i det materiale, de har sendt til os.

Afgiftsniveauet i 2030 bør udmeldes snarest

Klimarådet, CONCITO, vismændene og Økologisk Landsforening er enige om, at det er vigtigt, at der snarest annonceres et sigtepunkt for afgiften i 2030. Klimarådet præciserer yderligere, at de anbefaler, at de politiske beslutninger træffes hurtigst muligt efter, at ekspertgruppen er kommet med sine anbefalinger.⁴⁴

Indfasning frem mod 2030

Det er lidt mere uklart, hvilket konkret årstal de fire oplægsholdere mener, at en afgift skal indføres fra.⁴⁵ De fire oplægsholdere er enige om, at en gradvis

⁴² Aftrykket fra importeret foder kommer ifølge Økologisk Landsforening fra GLFI foderdatabasen (også benævnt FEEDAC-databasen, European Feed Manufacturers' Federation), som indeholder PEF-værdier baseret på PEFCR-guidelines, der er vedtaget i EU.

⁴³ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 165.

⁴⁴ Klimarådet (2023): »Hvordan sikrer vi, at landbruget kommer helt i mål med de aftalte drivhusgasreduktioner?«.

⁴⁵ Vismændene anbefaler, at der snarest indføres en lav drivhusgasafgift i landbruget baseret på et simpelt klimaregnskab, jf. De Økonomiske Råd (2023) »Økonomi og Miljø 2023«, s. 31. og De Økonomiske Råd (2022) »Økonomi og Miljø 2022«, s. 9.



indfasning af en afgift frem mod 2030 er vigtig for bl.a. at afbøde konsekvenserne for landbruget og sikre tilskyndelsen til investeringer. En hurtig udmelding om en gradvis implementering vil i sig selv medvirke til at afbøde et jordprisfald samt omstillingsomkostningerne for arbejdskraften.

Hertil kommer, at annonceringen af en afgiftsmodel – ifølge de økonomiske vismænd – i sig selv vil give et incitament til forskning i reduktionstiltag og forbedrede målinger. På denne måde vil selve annonceringen være afgørende for udviklingen af afgiftsgrundlaget.⁴⁶

Klimarådet påpeger også, at annonceringen kan give tilskyndelse til reduktioner tidligt i perioden frem mod 2030, hvilket vil levere et vigtigt bidrag til at opfylde Danmarks EU-forpligtelser for byrdefordelingssektoren, der er et stimål.⁴⁷

Klimarådet påpeger dog også, at det er vigtigt at være opmærksom på, at annonceringen af et afgiftsniveau i 2030 ikke giver tilskyndelse til at implementere tiltag, som kan iværksættes med helt kort aftræk. For disse tiltag er der ikke et incitament til at omstille, før en afgift er helt tæt på at træde i kraft. De nævner, at det kunne være tiltag som tilsætning af fedt i foder og dyrkning af efterafgrøder.⁴⁸

Der bør også tages stilling til tiden efter 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.⁴⁹ Klimarådet anbefaler yderligere, at det hurtigst muligt gøres klart for landbruget, at afgiften løbende vil blive højere også efter 2030. Ingen af oplægsholderne har taget stilling til den optimale reduktionssti frem mod målet om klimaneutralitet.

Klimarådet anbefaler, at der startes op med en drivhusgasafgift snarest, jf. Klimarådet (2023): »Hvordan sikrer vi, at landbruget kommer helt i mål med de aftalte drivhusgasreduktioner?«.

CONCITO anbefaler, at en drivhusgasafgift bør indføres om et par år, jf. Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«, s. 2-3.

Økologisk Landsforening forslag kan gennemføres inden for de nuværende landbrugsstøtterelevanter. Foreningen lægger vægt på, at arkitekturen for afgiftssystemet kommer på plads hurtigst muligt. Økologisk Landsforening (2020): »Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsforenings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget«.

⁴⁶ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«, s. 88-90.

⁴⁷ EU-forpligtelserne er et stimål, det vil sige, at udledningerne skal følge en bestemt reduktionssti over årene. Samlet er der et budget for de samlede udledninger i en periode.

⁴⁸ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, s. 153-154.

⁴⁹ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s.13.



3.1 Delkonklusion af afsnit 2 og 3: Opgjorte kontra faktiske udledninger

Klimarådet, CONCITO, CEPOS, vismændene og Økologisk Landsforening er enige om, at det er muligt at udforme en drivhusgasafgift på landbruget før 2030, som giver hensigtsmæssige tilskyndelser. Afgiften skal udskrives på baggrund af regnskaber over udledningerne på bedrifterne, de såkaldte bedriftsregnskaber.

Alle oplægsholdere er enige om, at reduktionstiltag bør give et nedslag i afgiftsbelastningen.

De er imidlertid uenige om, hvorvidt et tiltag alene bør reducere afgiftsbelastningen, hvis det har en veldokumenteret faktisk reduktionseffekt, men (endnu) ikke berettiger til en reduktion i udledningerne i FN's regnskabsmæssige opgørelser. Vismændene, CONCITO og Økologisk Landsforening samt Klimarådet støtter dette synspunkt, mens CEPOS modsat mener, at udelukkende tiltag, der godskrives i FN's regnskabsmæssige opgørelser, bør lede til en reduceret afgiftsbelastning.

Økologisk Landsforening stiller ikke i helt i samme grad krav til den nuværende faktiske dokumentationseffekt som Klimarådet, vismændene og CEPOS. De er dermed i endnu højere grad villige til at medtage reduktionstiltag, hvor der endnu ikke foreligger dokumentation for effekten.

CONCITO ønsker på kort sigt at give et større fradrag til reduktionstiltag, end de faktisk berettiger til i forhold til de opgjorte udledninger. CONCITO's forslag indebærer, at afgiften på kort sigt primært giver en tilskyndelse til teknologisk omstilling, mens tilskyndelsen til en strukturel omlægning af landbruget mindskes.

I afsnit 3 behandles oplægsholdernes vurdering af den optimale indfasning af en afgift. Vismændene, Økologisk Landsforening, Klimarådet og CEPOS anbefaler alle en hurtig annoncering af sigtepunktet for afgiftsniveauet i 2030. Det kan bl.a. lede til bedre nøjagtighed af bedriftsregnskaberne og dokumentation af reduktionstiltagenes faktiske effekter.

4. Skal effekterne af afgiften afbødes?

Som nævnt i indledningen er fokus i dette notat ikke på en sammenligning af de forskellige oplægsholderes bud på de kvantitative effekter af indførelsen af en drivhusgasafgift.

Her skal det imidlertid pointeres, at oplægsholderne i høj grad er enige om de kvalitative effekter af en drivhusgasafgift på udledningerne fra landbruget: Såfremt der ikke indføres kompenserende tiltag, vil afgiften udgøre en særligt stor belastning for animalsk produktion samt yngre landmænd med stor gæld.



Hertil kommer, at en drivhusgasafgift vil reducere jordens værdi og lede til kapitaltab på husdyr m.v., fordi den vil øge omkostningerne ved produktionen. Afgiften vil også påvirke de erhverv, der aftager landbrugets produkter, herunder mejerier og slagterier og dermed lede til en forskydning af erhvervsstrukturen med deraf afledte tilpasningsomkostninger for de medarbejdere, der skal finde et andet arbejde.⁵⁰

Dette afsnit omhandler forskellige ordninger, der afbøder disse effekter. Der gennemgås alene tiltag, som er nævnt i det materiale, som de økonomiske konsulenter har modtaget. Der skelnes overordnet mellem 1) ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav, 2) ordninger, der er indbygget i selve afgiftssystemet, og endelig 3) tilskudsordninger.⁵¹

⁵⁰ Se bl.a. Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, samt De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«.

⁵¹ Det skal understreges, at skemaet primært er ment som et forsøg på at skabe overblik over de initiativer, som fremgår af det materiale, som de økonomiske konsulenter har fået tilsendt. Grupperingen afhænger af den præcise udformning af modellen.



SKEMA 1. Tiltag til afbødning af afgift, der nævnes i materiale

	Klima- rådet	De økon- miske vis- mænd	CEPOS	CONCITO	Økolo- gisk Lands- forening	Land- brug & Fødeva- rer
Ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav						
Direkte kompensation		X				
Reduktion af jordskat- ter			X			
Jordfond	X					
Gratis Kvoter			X		X	
Ordninger, der er indbygget i afgiftssystemet						
Bundfradrag	X				X	
Afgifter pålægges alene udledninger, hvor der allerede eksis- terer valide data ¹⁾				X		
100 pct. nedslag for reduktionstiltag ¹⁾				X		
Differentierede afgifter efter lækage			X			
Tilskud						
Tilskud til implemen- tering af bestemte teknologier	X			X		X
Teknologineutrale til- skud					X	
Tilskud til forskning og udvikling i privat sek- tor	X			X	X	X
Omlægning af EU's landbrugsstøtte	X		X	X	X	
Omskoling af arbejds- kraft	X	X				X

Anm: De økonomiske vismænd, Klimarådet samt CEPOS understreger, at de tiltag, de nævner ikke udgør en egentlig politisk anbefaling. De økonomiske vismænd understreger, at tildelingen af kompensation er en politisk beslutning, men givet det politiske ønske, kan fagøkonomer godt komme med anbefalinger til udformningen, der minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger. Note: 1) Tiltaget er forklaret i afsnit 2, resten af tiltagene er forklaret i afsnit 4.



Nedenfor følger først en forklaring af, hvorledes det ikke kan udelukkes, at afgiftsbyrden for landbruget overstiger provenuet fra afgiften. Dernæst følger en diskussion af initiativerne inden for de tre kategorier.

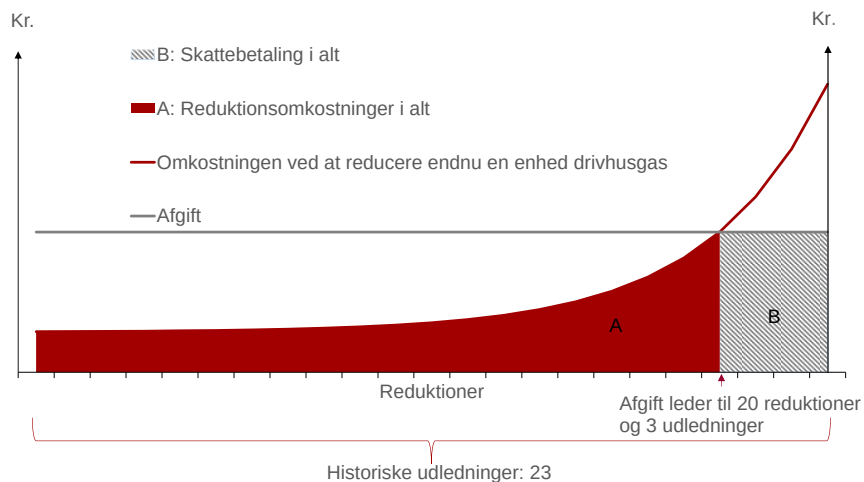
Omkostningerne for landbruget

Det er vigtigt at gøre sig klart, at landbrugets samlede omkostninger ved en drivhusgasafgift kan overstige afgiftsprovenuet. Hvis omkostningerne ved afgiften ikke kan overvæltet på forbrugerne i form af højere priser, vil erhvervet ikke blive fuldt kompenseret ved alene at tilbageføre afgiftsprovenuet. Hvis der omvendt sker en vis overvæltning, som bl.a. vismændenes beregninger viser, kan landbruget ende med at blive overkompenseret, jf. boks 7.

Boks 7. Bedriftsbelastning er uden overvæltning større end afgiften

Figur 4 viser, hvordan de samlede omkostninger for bedriften ved en afgift kan overstige afgiftsprovenuet. Den røde kurve illustrerer, at omkostningerne ved at reducere drivhusgasudledningerne med endnu en enhed (y-aksen) stiger, når reduktionerne (x-aksen) stiger.

Figur 4: Bedriftsbelastning er - uden overvæltning - større end afgiften



Kilde: Egen illustration, figuren er tegnet givet uændret produktion

Forklaring af figur 4: Forudsæt, at bedriften inden afgiften udledte en vis mængde drivhusgas. Kald dette niveau for 23. Nu indføres der en afgift. Bedriften vil nu foretage de reduktioner, der er billigere end afgiften, dvs. 20. Efter omstillingen vil landbrugets omkostninger ved en afgift bestå af to dele. For det første A, der svarer til omkostningen ved reduktionstiltagene. For det andet den afgiftsbetaling knyttet til de tilbageværende 3 udledninger, dvs. B. De samlede omkostninger for landmanden udgør A+B og overstiger dermed afgiftsprovenuet B.



(Fortsat)

Omfanget af overvæltning er væsentligt

Figur 4 udgør alene en meget grov skitse af omstillingsomkostningerne for landbruget uden overvæltning. Hvis landbruget er i stand til at overvælte en del af omkostningerne på forbrugerne i form af højere priser, vil en del af A og B ikke påhvile landbruget. Det samme gælder, såfremt omkostningerne ved en generel drivhusgasafgift overvælttes i det indenlandske lønniveau i form af lavere lønninger. I dette tilfælde vil det være arbejdskraften, der kommer til at bære omkostningerne.

Spørgsmålet om graden af overvæltning er meget centralt, men vil ikke blive behandlet yderligere i dette notat.⁵²

4.1. Ordninger, der kompenserer de nuværende bedrifter uden modgående krav

Vismændene skriver, at der kan være et politisk ønske om, at de enkelte landmænd skal kompenseres for det tab, som afgiften afstedkommer.

Givet et sådan ønske og hvis kompensationen ikke skal lede til en forøgelse af de samfundsøkonomiske omkostninger ved omstillingen, må den ifølge vismændene udformes, så landmanden ikke kan påvirke den. Det vil ifølge vismændene eksempelvis være tilfældet, hvis kompensationen udformes, så den alene afhænger af den enkelte landmands kapitaltab eller af historiske udledninger.⁵³ Kompensationen kan gives løbende, så den aftrappes over en årrække eller som en (engangs-) kompensation. Tiltaget svarer således til, at den enkelte bedrift modtager en »pose penge«, som ikke er forbundet med yderligere krav om eksempelvis fortsat at producere. Udformes tiltaget sådan, vil de samfundsøkonomiske omkostninger alene knytte sig til finansieringen af tiltaget, idet det offentliges provenutab – ideelt set – vil modsvares af landmændenes gevinst, jf. boks 8.

⁵² Landbrug & Fødevarer vurderer, at landbruget kun i meget begrænset grad har mulighed for at overvælte omkostningerne på danske eller udenlandske forbrugere. Vismændene forudsætter derimod i deres modelanalyser, at landbruget i nogen grad vil kunne overvælte omkostningerne på såvel udenlandske som indenlandske forbrugere. I deres seneste rapport fremlægger vismændene således en analyse, der viser, at landbruget har mulighed for at overvælte en del af omkostningerne på danske forbrugere. CEPOS forudsætter ligeledes en begrænset prisovervæltning i deres analyser. CONCITO har oplyst, at de også finder, at der er et godt empirisk grundlag for at danske fødevarerindustrier har en vis markedsmagt både på hjemmemarkedet og eksportmarkederne. CONCITO henviser i den forbindelse til at resultatet fremgår af GrønREFORMs egne estimationer af eksportelasticiteter på animalske forarbejdede fødevarer, og at det er et resultat, der går igen i den internationale litteratur. Landbrug & Fødevarer har oplyst, at de er uenige i niveauet for eksportelasticiteterne i DREAMgruppens beregninger.

⁵³ De Økonomiske Råd (2023) »Miljø og Økonomi 2023«, side 29.



Boks 8. Modsvares tab af gevinst er de samlede samfundsøkonomiske omkostninger uændrede

Samfundsøkonomiske omkostninger er et begreb, der dækker over alle samfundets tab og gevinster ved et tiltag. Meget groft skitseret opgør økonomer de samfundsøkonomiske omkostninger som summen af gevinster og tab for henholdsvis det offentlige, virksomhederne og husholdningerne. Vurderingen siger ikke noget om fordelingen. Hvis en gruppe taber, mens en anden gruppe får en tilsvarende gevinst, er de samfundsøkonomiske omkostninger uændrede.

Hvis den kompensation, som bedrifterne tildeles, ikke påvirker deres adfærd og dermed heller ikke realøkonomien, vil kompensationen ikke påvirke de samfundsøkonomiske omkostninger, og overførslen til bedrifterne vil svare til det offentliges tab. På den baggrund vil en kompensation uden modkrav som udgangspunkt ikke øge de samfundsmæssige omkostninger.⁵⁴

Kilde: Skatteministeriet (2002) i Skat artiklen "Dødvægtstab".

Hvis landbruget skal kompenseres (fuldt ud) kræver det selvsagt, at landbrugets tab opgøres. Det er ikke uden tekniske vanskeligheder, jf. boks 9.

Boks 9. Hvorledes kvantificere den samlede afgiftsbyrde for bedriften?

Vismændene peger på, at et politisk ønske om kompensation til landbruget kan imødekommes ved at give den enkelte bedrift en kompensation, der svarer til en klimaeffektiv landmands afgiftsbetaling i en årrække.⁵⁵ Bemærk, at såfremt de økonomiske vismænd refererer til areal B i figur 4 i boks 7, så vil det umiddelbart være mindre end bedriftens samlede omkostninger, der jo også inkluderer omstillingsomkostningerne.⁵⁶ Omvendt kan der blive tale om en overkompensation, såfremt bedriften er i stand til at overvælte omkostningerne eksempelvis på forbrugerne i form af højere priser.

Landbrugets tab vil bl.a. fremtræde som et kapitaltab: SEGES Innovation med flere fremfører, at en drivhusgasafgift vil reducere jordens værdi, fordi den vil øge omkostningerne ved produktionen.⁵⁷ Klimarådet påpeger imidlertid, at det heller ikke vil være uden tekniske vanskeligheder at opføre dette kapitaltab.⁵⁸ Den ændring i indkomsten, som en afgift vil foranledige, kan give en indikation af afgiftens effekt

⁵⁴ Her er der set bort fra, at finansieringen af kompensationen under visse betingelser kan lede til et samfundsøkonomisk tab.

⁵⁵ [Hansen, L. G. \[De Økonomiske Råd\] \(2023\): »Er et bedriftsregnskab tilstrækkeligt præcist til at danne grundlag for en afgift?«](#)

⁵⁶ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«.

⁵⁷ SEGES Innovation (2023): »Økonomiske konsekvenser for landbruget af en generel og ensartet CO₂e-afgift«, side 8.

⁵⁸ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 50.



(Fortsat)

på jordprisen. En vurdering af ændringen i jordprisen udelukkende baseret på en ændring i værdien ved dyrkning, kan imidlertid ifølge Klimarådet lede til en overvurdering, fordi jorden også kan anvendes til andre formål. Det forhold, at jordprisen også omfatter andre typer af værdier knyttet til ejerskab af jorden som f.eks. ejer-glæde og jagtret, udgør således en bund under jordprisen. Hertil kommer, at jordprisen allerede nu kan være påvirket af forventningerne om en afgift. SEGES Innovation fremfører, at der samlet set er stor usikkerhed om, i hvilket omfang ændringer i indtjeningen indlejres i jordværdierne, og dermed hvilken kapitaliseringsfaktor, der med fordel kan anvendes.⁵⁹

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at kapitaltabet kan blive undervurderet, såfremt der alene fokuseres på kapitaltabet på produktionsjord. Det skyldes, at en drivhusgasafgift også vil kunne lede til kapitaltab på eksempelvis bygninger og husdyr, hvilket ikke vil blive opfanget i jordprisen.

Kan kapitaltab på jord imødegås direkte?

Oplægsholderne er enige i, at en drivhusgasafgift umiddelbart vil reducere jordens værdi, fordi den vil øge omkostningerne ved produktionen. Ifølge CEPOS er dette netop en af årsagerne til usikkerheden vedrørende de klimamæssige effekter af en drivhusgasafgift på landbruget.⁶⁰ Leder drivhusafgiften til et prisfald på landbrugsjord, vil det isoleret set reducere produktionsomkostningerne for nye bedrifter, hvilket i nogen grad vil opveje afgiftsbelastningen for nye bedrifter og dermed trække i retning af, at drivhusgasafgiften ikke i samme grad vil påvirke landbrugets produktion.

Landbrug & Fødevarer understregede på høringen, at kapitaltab bør undgås.⁶¹ Økologisk Landsforening fremfører ligeledes: »En CO₂ afgift kan uanset, hvordan den indføres udløse et fald i jordpriser. Dermed udfordrer afgiften landbrugets finansiering. Det er en reel risiko for økonomien bag landbruget, som ikke kun berører landbruget men også økonomien i landbrugets finansieringsinstitutter og dermed de øvrige kunder. Det er et forhold, som politikerne bør have sig for øje. Økologisk Landsforening efterlyser et ledende initiativ, der skal skabe finansiell sikkerhed for den grønne omstilling og kompensere de faldende jordpriser som følge af omstilling i landbrugspolitikken, med hensyn til landbrugets mulighed for at afvikle sin gæld«. ⁶²

⁵⁹ SEGES Innovation (2023): »Økonomiske konsekvenser for landbruget af en generel og ensartet CO₂-afgift«, side 10.

⁶⁰ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«.

⁶¹ Nørring, P. [Landbrug & Fødevarer] (2023): »Vi kan, og vi vil levere, så klimamålet i landbrugsaftalen nås«.

⁶² Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.



Klimarådet peger i den forbindelse på en jordfond som en mulighed.⁶³ Jordfonden skal ifølge Klimarådet opkøbe udvalgte bedrifter, som bliver økonomisk nødlidende efter indførelsen af en afgift. Fonden kunne herefter sælge jorden tilbage til landbrugsmæssig anvendelse enten som ejendomssalg eller som del i en jordfordeling til en pris, som afspejler værdien af jorden efter afgiftens indførelse. Det ville ifølge Klimarådet betyde, at kapitaltabet ved omstilling af landbrugsproduktionen bliver helt eller delvis kompenseret af staten. Det betyder så også, at tiltaget har statsfinansielle konsekvenser.⁶⁴

De økonomiske konsulenter ønsker i den forbindelse at pege på, at landmændene alene vil blive fuldt kompenseret, såfremt jordfonden køber jorden til markedsværdien inden drivhusgasafgiften bliver annonceret. I det øjeblik, afgiften annonceres, må det forventes, at markedsprisen falder. Dermed fordrer fuld compensation, at jordfonden køber jorden til en pris over markedsprisen (hvis det sker på tidspunktet efter annonceringen af afgiften). Det er væsentligt at undersøge, om dette er foreneligt med EU's statsstøtteregler.⁶⁵

CEPOS peger på, at kapitaltabet på jorden delvis kunne imødegås ved at sætte landbrugets jordskatter yderligere ned.⁶⁶ De økonomiske konsulenter ønsker imidlertid i den forbindelse at fremhæve, at dette initiativ maksimalt vil kunne lempe byrden for landbruget svarende til landbrugets nuværende betaling af grundskyld, der udgjorde 1,2 mia. kr. i 2019.⁶⁷ Initiativet vil trække i retning af, at produktionsjorden fastholdes til landbrugsproduktion på grund af skattemæssige forhold og dermed ikke anvendes der, hvor jorden giver det største samfundsøkonomiske afkast, hvilket umiddelbart vil mindske den strukturelle omstilling og øge de samfundsøkonomiske omkostninger.⁶⁸

CEPOS foreslår et gratis kvotesystem

CEPOS fremhæver, at såfremt landbrugserhvervet skal holdes skadesløst, kan det kræve, at kompensationen overstiger det samlede afgiftsprodukt.

⁶³ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 59.

⁶⁴ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 59.

⁶⁵ [MOF, Alm.del - 2023-24 - Spørgsmål 94: MFU spm. om tilbagebetaling af compensation for arealer der efter aftale med staten ikke på gødes eller sprøjtes / Folketinget](#)

⁶⁶ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«.

⁶⁷ Danmarks Statistik har oplyst, at landbrugsbranchen (det vil sige nr. 010000) betaler andre produktionsskatter svarende til 1.5 mia. kr., hvoraf 1, 2 mia. kr. udgøres af ejendomsskatter (grundskyld).

⁶⁸ Alternativt skal fordelingen ved den nedsatte grundskyld føres videre fra landbrugsjord, når den overgår til anden anvendelse. Det er imidlertid som udgangspunkt ikke foreneligt med EU's statsstøtte regler, jf. [svar på spørgsmål nr. 8 af 2. december 2020](#).



Det skyldes, at der også er omstillingsomkostninger forbundet med de udledninger, som afgiften fjerner, og som derfor ikke udløser provenu, jf. også boks 7 ovenfor.

En kompensation, der overstiger det samlede provenu, vil imidlertid ifølge CEPOS umiddelbart stride imod EU's statsstøtteregler.⁶⁹ Ifølge denne tankegang vil den kompensationsmodel, som de økonomiske vismænd foreslår, maksimalt kunne kompensere landbruget svarende til det samlede provenu fra afgiften. Det samme gælder selvsagt et fradrag i afgiften.

Det leder CEPOS til at foreslå en gratis kvotemodel.⁷⁰ Et initiativ som CONCITO også nævner.⁷¹ CEPOS foreslår således, at Danmark forsøger at få godkendt et særligt dansk kvotesystem for landbruget modelleret over EU's eget CO₂-kvotesystem. Det vil i givet fald erstatte afgiften på landbruget. Systemet kan ifølge CEPOS udformes, så der udstedes et årligt antal gratiskvoter svarende til hver bedrifts udledninger i 2020. Der indføres samtidig en prisstabiliseringsmekanisme, så der opkøbes og sælges kvoter fra en central fond, hvis kvoteprisen afviger fra den generelle CO₂-afgift. Kvoterne udstedes for 1 år ad gangen (ubrugte kvoter vil altid kunne sælges til fonden) og er frit omsættelige. Bedrifterne skal erhverve og annullere kvoter svarende til deres udledninger.

Systemet vil ifølge CEPOS lede til, at erhvervet samlet set overkompenseres i takt med erhvervets faldende udledninger, jf. boks 16. De økonomiske konsulenter vil på den baggrund gerne understrege, at det er afgørende at sikre, at systemet ikke bliver underkendt af EU som ulovlig statsstøtte.

Boks 16. Bedriftsbelastning kan være lavere end afgiften af historiske udledninger

Figur 7 nedenfor illustrerer, at de samlede omkostninger for bedriften i visse tilfælde vil være mindre end det afgiftsniveau, der er knyttet til udledningerne inden afgiften (dvs. de historiske udledninger). Svarende til figur 4 illustrerer den røde linje i figur 7, at omkostningerne ved at reducere drivhusgasudledningerne med endnu en enhed (y-aksen) stiger, når reduktionerne (x-aksen) stiger.

⁶⁹ For landbrugserhvervet er der ifølge CEPOS endda skærpede regler mod subsidier, fordi erhvervet allerede er omfattet af EU's massive landbrugsstøtte.

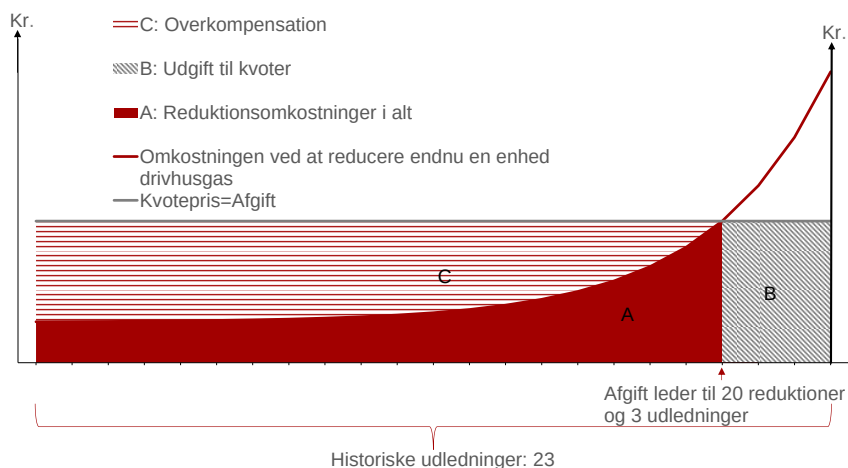
⁷⁰ Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres«

⁷¹ [Nyord, T. og Hasforth, T. \[CONCITO\] \(2023\): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«](#)



(Fortsat)

Figur 5: Bedriftsbelastning er mindre end historiske udledninger



Kilde: Egen illustration, figuren er tegnet givet uændret produktion

Afgiftsprovenuet knyttet til de historiske udledninger (inden afgiften) udgøres af 23 gange afgiftssatsen og svarer dermed til arealet A+B+C. Det betyder, at en kompensation svarende til afgiftsprovenuet tilknyttet de historiske udledninger dermed vil overstige omstillingsomkostningerne (areal A) og afgiftsbelastning efter afgiften (areal B).

Umiddelbart kan det virke paradoksalt, at CEPOS foreslår et kvotesystem, når nu CEPOS argumenterer imod, at specifikke sektorer underlægges kvantitative delmål (kvoter), jf. afsnit 1. Den foreslåede prisstabiliseringsmekanisme, hvor kvoter handles og sælges til en på forhånd fastlagt pris, sikrer imidlertid, at kvotesystemet i realiteten kommer til at virke som en afgift kombineret med en kompensationsordning. Kompensationsordningen udformes, så hver bedrift (alle fremtidige år), modtager en kompensation svarende til den årlige afgiftssats gange bedriftens 2020-udledninger. På denne måde svarer selve modellen til en afgift kombineret med den af de økonomiske vismænd foreslåede kompensation, blot med den forskel, at kompensationen overstiger det samlede afgiftsprovenu.

Hensigten med CEPOS's model er da også først og fremmest at sikre, at landbruget modtager en kompensation, der overstiger det samlede provenu fra afgiften. Hensigten er således ikke at fastholde produktionsstrukturen af hensyn til f.eks. lækage.

Bortfalder kompensationen, såfremt bedriften nedlægges, vil denne gratis-kvotemodel dog i modsætningen til vismændenes kompensation i nogen grad fastholde landbrugsproduktionen. På den måde reducerer den tilskyndelsen til strukturel omstilling af landbruget. Dette vil blive mere udtalt, jo flere betingelser, der knyttes til modtagelsen af gratiskvoterne.



4.2. Ordninger, der er en del af afgiftssystemet

I dette afsnit beskrives tiltag indenfor selve afgiftssystemet. Hensigten med disse tiltag er ikke alene at mindske den økonomiske byrde for de nuværende landmænd, men også ofte at fastholde den eksisterende landbrugsproduktion, eventuelt af hensyn til lækage.

Et bundfradrag, der ikke afhænger af aktuel produktion, kan mindske teknologisk omstilling

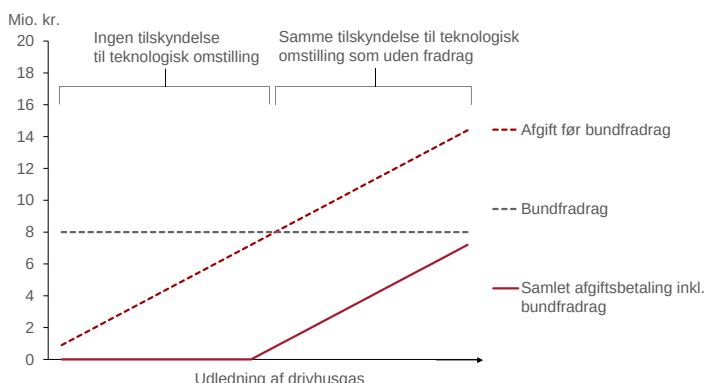
Et eksempel på dette er et bundfradrag i drivhusgasafgiften. Et bundfradrag betyder, at der netto først skal betales afgift, når afgiften før bundfradraget (bruttoafgiften) overstiger bundfradraget. For sådanne fradrag vil tilskyndelsen til at indføre reduktionstiltag i produktionsprocessen, teknologisk omstilling, først indtræde, når den samlede afgiftsbetaling er positiv, det vil sige, at den vil først indtræde ved et vist produktions- og udledningsniveau, jf. boks 10.

Boks 10. Et bundfradrag kan i visse tilfælde mindske tilskyndelse til teknologisk omstilling

Figur 5 illustrerer, at et produktionsuafhængigt bundfradrag vil mindske tilskyndelsen til teknologisk omstilling i visse tilfælde.

I figur 5 illustrerer y-aksen betalingen, mens x-aksen illustrerer udledningerne, der stiger med produktionsomfanget. Er afgiftsbetalingen uden fradraget (den mørkerøde stiplede linje) større end fradraget (den gråstiplede linje), vil den samlede betaling (den røde linje) være positiv. I dette interval vil bedriften have samme tilskyndelse til at implementere reduktionstiltag i produktionsprocessen (tilskyndelse til teknologisk omstilling) som i et system uden fradrag. Det fremgår af, at den mørkerøde linje har samme hældning som den mørkerøde stiplede linje.

Figur 6: Et produktionsuafhængigt bundfradrag



Kilde: Egen illustration

Hvis fradraget (den gråstiplede linje) er højere end afgiftsbetalingen uden fradraget (den mørkerøde stiplede linje), vil bedriften ikke netto betale en afgift og dermed



(Fortsat)

heller ikke have en tilskyndelse til at implementere yderligere reduktionstiltag i produktionsprocessen. Det vil sige, at den samlede afgiftsmodel vil ikke i samme omfang vil tilskynde til teknologisk omstilling, som en afgift uden fradrag.

En bedrift vil således »helt kunne undgå« afgiften ved blot at reducere produktionen. Tildeles samtlige bedrifter – uafhængigt af størrelsen på bedriften – samme fradrag, kan fradraget tilskynde til, at landbruget omlægges til at bestå af mange små bedrifter. Der er således ingen oplægsholdere, der foreslår dette.

Hvis det er optimalt for bedriften at producere til et niveau, hvor afgiften er positiv, vil et produktionsuafhængigt bundfradrag skabe samme tilskyndelse til teknologisk omstilling som i tilfældet med en afgift uden fradrag. Fradraget vil i dette tilfælde ikke påvirke omkostningen ved at producere endnu en enhed og dermed heller ikke producentpriserne, men derimod udgøre en direkte overførsel til ejerne. Dette leder CEPOS til at skrive: »Et bundfradrag har imidlertid ingen positiv effekt på konkurrenceevnen – bortset fra de tilfælde, hvor produktionen ellers ville blive flyttet til udlandet«. I dette tilfælde vil tilskyndelsen til strukturel omlægning reduceres, hvormed klimamålet modvirkes.⁷²

Hvis bedriften derimod reducerer udledningerne (eventuelt alene via en reduktion af produktionsomfanget) ned til et niveau, hvor afgiften før fradrag er mindre end fradraget, vil bedriften ikke betale en afgift og dermed heller ikke vil have en tilskyndelse til yderligere at reducere udledningerne via teknologisk omstilling. Klimarådet understreger, at det er vigtigt for afgiftens klimaefekt, at denne situation ikke opstår.⁷³ Fradraget bør på denne baggrund dimensioneres efter bedriftens størrelse. Det kunne eksempelvis ske ved at lade fradraget være baseret på de historiske udledninger.

Et fradrag baseret på historiske udledninger

Klimarådet peger i en rapport fra 2020⁷⁴ på det nuværende bundfradrag i CO₂-afgiften.⁷⁵ I dag har visse virksomheder således adgang til et fradrag i

⁷² Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål«.

⁷³ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 57.

⁷⁴ Klimarådet (2020): »Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion«.

⁷⁵ Hvor landbrugets drivhusgasafgift skal pålægges alle drivhusgasser, dimensioneres den nuværende CO₂-afgift alene efter CO₂-udledninger, der primært stammer fra brugen af fossile brændsler, jf. også Retsinformation, "Bekendtgørelse af lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter", 2020.



den afgift, der pålægges CO₂-udledninger. Afgiften afhænger af virksomhedens historiske udledninger.

Det nuværende fradrag i CO₂-afgiften kan anvendes til at reducere afgiften for andre former for produktionsformer end den historiske, jf. boks 15 nedenfor. Det betyder, at fradraget ikke nødvendigvis fastholder dansk lækageudsat landbrugsproduktion, men først og fremmest kompenserer de nuværende bedrifter, jf. boks 10.

Boks 15. Beskrivelse af det nuværende bundfradrag i CO₂-afgiften

I 2008 blev der vedtaget en betydelig forøgelse af CO₂-afgiften på visse virksomheders energiforbrug udenfor den daværende kvotesektor. Virksomheder med energiintensive produktionsprocesser, der i 2008 ikke var omfattet af EU's kvotehandels-system, modtager således i dag et bundfradrag i CO₂-afgiften. Det er primært mindre energiintensive virksomheder inden for gartnerierhvervet og fødevarerindustrien.

Bundfradraget udregnes som udgangspunkt som den stigning i afgiften, som 2008-reformen medførte, givet det gennemsnitlige årlige energiforbrug til de tunge processer i enten 2003-2007 eller for året 2007. Værdien er løbende blevet indekseret, så det sikres, at fradraget følger prisstigningstakten i CO₂-afgiften.

Idet bundfradraget er knyttet til virksomhedens historiske udledninger, kan nye virksomheder ikke få adgang til fradraget.⁷⁶ Ligeledes øges bundfradraget heller ikke, hvis virksomheden ekspanderer. Dermed gør fradraget det sværere at indtræde på markedet.

Bundfradraget reducerer CO₂-afgiften til alle former for procesformål, f.eks. også til fremstilling af varer i andre dele af virksomheden.⁷⁷ Hvis en gartnerivirksomhed køber en anden virksomhed f.eks. en marmeladefabrik, kan uudnyttet bundfradrag fra gartnerivirksomheden bruges i marmeladefabrikken, hvis gartnerivirksomheden fortsat opretholdes⁷⁸. Det betyder, at bundfradraget ikke nødvendigvis fastholder den produktion, der blev belastet af 2008-reformen.

Det er dog under alle omstændigheder en betingelse for fortsat bundfradrag, at den proces, som oprindeligt har ligget til grund for bundfradraget, fortsat foregår i

⁷⁶ For at opnå bundfradraget skal brændselsforbruget til processer, der er omfattet af proceslisten, have udgjort mere end 10 pct. af virksomhedens samlede energiforbrug fra enten 2003-2007 eller for året 2007.

⁷⁷ Bundfradraget kan også benyttes til at reducere CO₂-afgifterne til brændsler anvendt til produktion af elektricitet.

⁷⁸ og hvis der er tale om (samme juridiske enhed), jf. ligningsloven E.A.4.6.5.4 Overdragelse af bundfradrag.



(Fortsat fra forrige side)

virksomheden. Hvis eksempelvis en væksthushusgartner ophører med at drive væksthushusgartneri, så ophører adgangen til at bruge bundfradraget også.

Tanken bag bundfradraget i CO₂-afgiftsloven var, at fradraget skulle svare til gratis-kvoterne for kvoteomfattede virksomheder. De to systemer afviger imidlertid i dag på en række punkter.

I forbindelse med aftalen om en grøn skattereform for industri mv. fra 2022, er det blevet besluttet at afskaffe det eksisterende bundfradrag fra og med 2025.

Kilde: K. Lange (2022) »[EU-note, Forslag til revision af energibeskatningsdirektivet](#)«,

Som ovenfor forklaret kan det ikke udelukkes, at fradraget i visse tilfælde vil reducere tilskyndelsen til teknologisk omstilling. Bedriften vil ikke have yderligere tilskyndelse til teknologisk omstilling, såfremt denne ikke står i en positiv skatteposition, dvs. en situation hvor denne netto betaler en afgift.

Fradraget vil særligt kompensere ikke klimaeffektive bedrifter. Hvis fradraget dimensioneres i forhold til de historiske udledninger, vil bedrifter, der allerede i dag er relativt klimaeffektive ikke blive kompenseret i samme grad som mindre klimaeffektive bedrifter. Dette er ikke tilfældet i den model, som Økologisk Landsforening foreslår, og som beskrives senere, idet fradraget her tildeles i forhold til antallet af hektar.

Et produktionsafhængigt bundfradrag

Klimarådet har foreslået, at bundfradraget udformes som et produktionsafhængigt fradrag.⁷⁹ Det vil i høj grad sikre tilskyndelsen til teknologisk omstilling og samtidig påvirke omkostningerne ved at producere endnu en enhed af et givent produkt og dermed forbedre konkurrenceevnen og reducere eventuel lækage.

Hvis fradraget udformes på den måde, at en klimaeffektiv bedrift lige netop ikke vil betale en afgift pr. produceret enhed, vil alle bedrifter have en tilskyndelse til at reducere udledningerne ned til niveauet for en klimaeffektiv bedrift. Dermed vil fradraget – som udgangspunkt – ikke ændre tilskyndelsen til teknologisk omstilling. Skal den teknologiske tilskyndelse bevares for alle reduktionsniveauer – og ikke bare ned til niveauet for en klimaeffektiv bedrift – må

⁷⁹ Klimarådet (2022): »[Statusrapport 2022](#)«, side 144.

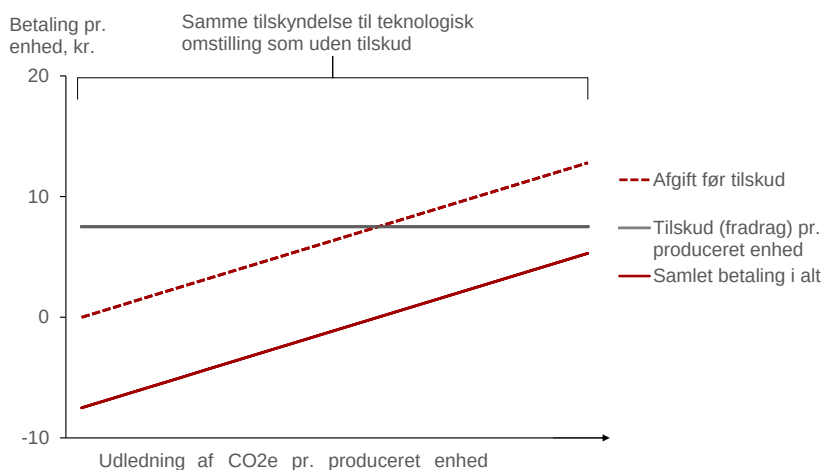


fradraget imidlertid udformes som et produktionsafhængigt tilskud,⁸⁰ jf. også boks 11.

Boks 11. Et produktionstilskud kan fuldt ud sikre teknologisk omstilling

Figuren nedenfor illustrerer, hvordan et produktionsafhængigt tilskud ikke reducerer tilskyndelsen til teknologisk omstilling: Inden tilskuddet vil afgiftsbetalingen pr. enhed (y-aksen) stige med udledningerne pr. produceret enhed (x-aksen). Det illustrerer den rødstiplede kurve. Nu indføres der et produktionstilskud pr. produceret enhed, jf. den stiplede grå kurve. Dermed svarer den samlede afgiftsbetaling til den fuldt optrukne røde kurve. Afgiftsbetalingen stiger i hele intervallet, hvormed modellen sikrer tilskyndelsen til teknologisk omstilling i hele intervallet, dvs. for alle udledningsniveauer (pr. produceret enhed).

Figur 7: Et produktionsafhængigt tilskud



Kilde: Egen illustration

Klimarådet understreger, at ønsket om at bevare afgiftens klimaeffekt medfører, at tilbageførelsen af afgiftsprovenuet til den enkelte bedrift ikke en-til-en kan svare til afgiftsbetalingen på selvsamme bedrift. Således må bedrifter med lav afgiftsbetaling og altså lav udledning pr. produceret enhed blive belønnet mere end bedrifter med en høj afgiftsbetaling og høje udledninger pr. produceret enhed.⁸¹ Et produktionsafhængigt fradrag opfylder netop dette.

Et produktionsafhængigt bundfradrag vil – som ovenfor forklaret – kunne udformes, så det *ikke* reducerer tilskyndelsen til teknologisk omstilling, men det

⁸⁰ Et fradrag, der udbetales til bedriften, såfremt det ikke udnyttes, udgør i realiteten et tilskud. Det kan indses ved at betragte tilfældet, hvor fradraget udgør 10.000 kr. Antag, at bruttoafgiften alene udgør 1 krone. I dette tilfælde vil bedriften modtage 9.999 kr.

⁸¹ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 57.



vil reducere tilskyndelsen til en strukturel omlægning af landbruget. Det skal ses i sammenhæng med, at et produktionsafhængigt fradrag vil reducere afgiftsbetalingen pr. produceret enhed, hvormed det ikke i samme grad som en ren afgift vil tilskynde til strukturel omstilling, men snarere fastholde den nuværende produktionsstruktur og dermed øge de samfundsmæssige omkostninger ved omstillingen, jf. boks 12.

Boks 12. Et produktionsafhængigt fradrag øger de samfundsøkonomiske omkostninger

De økonomiske vismænd sammenligner i deres miljøøkonomiske rapport fra 2022 effekterne af 1) et produktionsafhængigt bundfradrag på 80 pct. af bruttoafgiften med effekten af 2) en kompensation, der ikke afhænger af produktionen.

I beregningen forudsætter vismændene, at bundfradraget ikke påvirker tilskyndelsen til teknologisk omstilling, dvs. den marginale tilskyndelse til at reducere drivhusgasudledningerne med en ekstra enhed i en given produktion.

Selv om tilskyndelsen til teknologisk omstilling er uændret, øger bundfradraget de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå et givent reduktionsomfang i forhold til en kompensation, der ikke afhænger af produktionen. Det skyldes, at en produktionsafhængig bundfradrag vil mindske stigningen i produktionsomkostningerne og priser, hvorved tilbagegangen i produktion og beskæftigelse i landbruget og dermed den strukturelle omstilling begrænses. Det betyder samtidig, at et bundfradrag – givet afgiftsniveauet – vil mindske den negative effekt på beskæftigelsen i landbruget og følgeerhverv.

Kilde: De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«

Hvorfor indføre en mekanisme, der fastholder produktionen?

Fastholdelse af produktionen er da også netop ofte selve formålet med et produktionsafhængigt fradrag. Klimarådet skriver, at bundfradraget er et politisk valg baseret på en afvejning af omkostningseffektivitet over for andre guidende principper, så som eksempelvis lækage og beskæftigelse.⁸² Klimarådet fremfører i den forbindelse, at det er væsentligt at afklare, hvad der er formålet med at fastholde produktionen, jf. boks 13, der gengiver Klimarådets forslag til argumenter for at fastholde produktionen.

⁸² Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 162.



Boks 13. Formålet med at fastholde produktionen bør overvejes nøje

Klimarådet nævner i følgende citat fra Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)« en række begrundelser for at fastholde produktionsstrukturen:

»**Beskyttelse af bedrifter.** Der kan være et ønske om at skåne de bedrifter, og eventuelt følgeindustrier, som vil blive ramt af en afgift og fx blive nødt til at lukke hele eller dele af produktionen ned. Begrundelsen kan fx være et ønske om at bevare regional sammenhængskraft. Det kan være et argument for at rette understøttende politikker mod de geografiske områder, som rammes hårdest af en afgift i landbruget. Der kan også være et specifikt ønske om at bevare små landbrug, som har vanskeligt ved at tilpasse sig til en afgift. Det taler i så fald for at rette understøttende politikker mod disse. Det er dog værd at bemærke, at udviklingen de seneste mange år er gået i retning af større bedrifter, og det vil formodentlig også være tilfældet fremadrettet.

Beskæftigelse. Der kan være et ønske om at bevare den samlede beskæftigelse i landbruget. Da vil det som udgangspunkt ikke være et problem, at arbejdspladser flytter fra én del af landbruget til en anden. Det taler for, at man ikke bør mindske tilskyndelsen til at skifte fra én produktionsform til en anden, hvor der skal bruges den samme eller en større mængde arbejdskraft. Det vil sige, at understøttende politikker ikke bør rettes mod de produktionsformer, som kun i mindre grad skal bruge arbejdskraft til at producere. Yderligere er det set fra et samfundsøkonomisk perspektiv relevant at kigge på beskæftigelsen i samfundet som helhed og ikke blot for en enkelt sektor. Det taler for, at man ikke indfører understøttende politikker med det formål at fastholde beskæftigelsen i en enkelt sektor eller en enkelt driftsgren af en sektor.

Kulstoflækage. Endelig kan der være et ønske om at undgå kulstoflækage. Det sker, hvis dansk regulering flytter produktion og udledninger til udlandet. Her bør man dog gøre sig klart, at kulstoflækage kun opstår i det omfang, at udledningerne kan rykke til lande, som ikke har bindende klimamål. De øvrige lande i Europa, som aftager en stor del af dansk landbrugseksport, har eksempelvis i vid udstrækning bindende klimamål og -forpligtelser. Hvis formålet med de understøttende politikker er at undgå kulstoflækage, bør politikkerne kun rettes mod de produktionsformer, hvor der vurderes at være en betydelig risiko for kulstoflækage.«

Kilde: Klimarådet (2023): »Statusrapport 2023«



Klimarådet fremlagde i en publikation fra 2022 et eksempel på et produktionsafhængigt fradrag, der vægter hensynet til lækage.⁸³ Fradraget fastsættes her i forhold til den såkaldte lækagerate,⁸⁴ jf. boks 14.

Boks 14. Hvordan opgøre lækageraten?

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 50 pct., vil halvdelen af den indenlandske reduktion af drivhusgasser blive modsvaret af øgede udledninger i udlandet.

Oftest forbinder man lækage med, at reduktioner i enkelte lande fører til større udledninger i andre lande og endog i visse tilfælde til nettostigninger. Det kan eksempelvis være, fordi de udledende produkter i stedet produceres i udlandet, eller fordi tiltaget påvirker prisen på fossile brændsler. Men lækage kan også gå den anden vej, så reduktioner i de enkelte lande fører til en endnu større reduktion globalt set. Det kan ske via en forbillede effekt eller som følge af teknologisk spillovereffekter.

Den internationale regulering er væsentlig. 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.

Endelig, nævner vismændene, at såfremt udlandet også er underlagt klimamål, kan øgede udledninger i en sektor i udlandet resultere i en skærpet udenlandsk klimapolitik og dermed mindske lækagen.

Kilde: »Miljø og Økonomi 2022« samt »Miljø og Økonomi 2023«, De Økonomiske Råd.

Differentierede afgifter

Klimarådets model indebærer, at der i princippet skal udregnes lækagerater for hvert eneste produkt. CEPOS anfører, at det vil blive meget tungt rent administrativt og stiller i det hele taget spørgsmålstegn ved, om det er praktisk

⁸³ Klimarådet (2022): »[Statusrapport 2022](#)«, side 154. Således skriver Klimarådet også i deres 2023 statusrapport: »Klimarådet har tidligere peget på et produktionsafhængigt bundfradrag som et muligt supplement til en afgift, hvis man vil mindske lækageeffekten«.

⁸⁴ Fradraget tildeler en afgiftsfri udledning pr. produktionsenhed. Jo større lækageraten er, jo større skal fradraget være, jf. Klimarådet (2022): »[Statusrapport 2022](#)«.



muligt. Det skyldes blandt andet, at de beregnede lækagerater ændrer sig over tid, ikke mindst fordi de er betinget af klimapolitikken i andre lande.⁸⁵

På denne baggrund anbefaler CEPOS i stedet, at drivhusgasafgifterne groft differentieres efter lækage. CEPOS understreger, at det alene skal ske, så fremt der er et politisk ønske om at imødegå lækage. Det vil ifølge CEPOS kun være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at tage hensyn til lækageproblemet, hvis 70-procentmålsætningen ændres til at inkludere lækage, og dette mål i øvrigt er bindende.

Lækagedifferentierede afgifter vil mindske den strukturelle omstilling, hvilket da også netop ofte vil være formålet. Samtidig vil differentierede afgifter imidlertid også mindske tilskyndelsen til teknologisk omstilling for de dele af landbrugets produktion, der opnår en lavere sats.

4.3. Tilskud

Landbrug & Fødevarer,⁸⁶ CONCITO⁸⁷ og Klimarådet peger alle på, at tilskud til særlige teknologier kan spille en rolle i forhold til omstillingen af landbruget. Klimarådet skriver således: »Et produktionsafhængigt bundfradrag er én mulighed. En anden mulighed er at sætte afgiften til et lavere niveau, end man ellers havde påtænkt og i stedet give en del af tilskyndelsen til reduktioner via tilskud til reduktionsteknologier«. ⁸⁸

Tilskud vil mindske den strukturelle omstilling

Klimarådet påpeger imidlertid, at »Både en bundfradragsmodel og en tilskudsmodel vil bidrage til at fastholde produktionsstrukturen i landbruget, som den er i dag. Det skyldes, at begge tiltag som udgangspunkt mindsker tilskyndelsen til at reducere udledningerne via strukturel omstilling af produktionen i retning af mere klimavenligt landbrug«. ⁸⁹ Det betyder, at et tilskudsregime vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved omstillingen, jf. boks 17.

⁸⁵ Brøns- Petersen, O. [CEPOS] (2020): "Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål".

⁸⁶ Nørring, P. [Landbrug & Fødevarer] (2023): »[Vi kan, og vi vil levere, så klimamålet i landbrugsaftalen nås](#)«.

⁸⁷ Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«.

⁸⁸ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 164.

⁸⁹ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 164.



Boks 17. En tilskudsstrategi øger de samlede omkostninger

De økonomiske vismænd viser i deres miljøøkonomiske rapport fra 2020, hvorledes en tilskudsmodel vil øge de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved at indfri 70-procentmålet.⁹⁰ I vismændenes beregning tildeles tilskuddene til forskellige typer af reduktionstiltag, så virksomhederne lige præcis kompenseres for meromkostningerne ved at anvende de pågældende reduktionstiltag, svarende til omstillingsomkostningerne A i figur 5 ovenfor.

Da tilskuddene tildeles på en måde, så virksomhedernes omkostninger samlet set er uændrede, ændrer virksomhederne ikke priserne på deres produkter. Det betyder, at danske og udenlandske husholdninger og virksomheder ikke tilskyndes til at sænke deres forbrug af drivhusgasintensive danske produkter. Dermed sker der ikke reduktioner via forskydninger i erhvervsstrukturen.

Vismændene påpeger, at tilskudsstrategien medfører et betydeligt finansieringsbehov. Såfremt finansiering tilvejebringes gennem forvridende skatter (dvs. skatter, der øger de samfundsøkonomiske omkostninger), kan det reducere reallønnen og dermed medføre en betydelig nedgang i det samlede arbejdsudbud i hele økonomien og dermed i den strukturelle beskæftigelse.

Kilde: De Økonomiske Råd (2020): »Miljø og Økonomi 2020«

De økonomiske konsulenter ønsker her at fremhæve, at tilskyndelsen til strukturel omstilling som udgangspunkt vil blive reduceret mere med en tilskudsmodel frem for et bundfradrag i afgiften. Det skyldes, at virksomhederne med en fradragsmodel stadig vil have udgifter til omstillingsomkostninger, hvorimod virksomhedernes omkostninger som udgangspunkt slet ikke stiger med en tilskudsmodel.

På den baggrund skriver Klimarådet, at en tilskudsmodel alene skal indføres, såfremt der er et politisk ønske om at vægte andre hensyn end omkostningseffektivitet og understreger videre en række opmærksomhedspunkter i relation til en tilskudsmodel, jf. boks 18.

⁹⁰ CEPOS viser i en tilsvarende beregning, at de samfundsøkonomiske omkostninger kan blive mindst dobbelt så høje ved brug af et tilskud i stedet for en ensartet afgift (klimapris), jf. Brønspetersen, O. [CEPOS] (2020): »Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål«.



Boks 18. Opmærksomhedspunkter i relation til en tilskudsmodel

Nedenfor er et uddrag fra Klimarådets 2023 statusrapport:

»Hvis man vælger at supplere en afgift med tilskud til reduktionsteknologier, er der nogle opmærksomhedspunkter, man bør holde for øje.

For det første giver tilskud til eksisterende teknologier som udgangspunkt ikke incitament til udvikling af nye teknologier. Hvis man vælger en tilskudsmodel, er det derfor ekstra vigtigt at supplere med tilskud til udvikling af nye teknologier.

For det andet giver en reguleringsmodel, hvor afgiften reduceres og suppleres med tilskud til reduktionsteknologier, ikke så stor tilskyndelse til at effektivisere produktionen. Således vil tilskyndelsen til at effektivisere eksempelvis mælkeydelsen pr. ko på andre måder end gennem konkrete, tilskudsberettigede teknologier som udgangspunkt være mindre med en tilskudsmodel end med et bundfradrag. Det skyldes, at tilskyndelsen hertil i begge tilfælde udgøres af afgiften, som er højere i bundfradragmodellen end i tilskudsmodellen. Det kan tale til bundfradragets fordel.

For det tredje er det et opmærksomhedspunkt, at man som tidligere nævnt bør undgå at give tilskud til teknologier, der ikke peger frem mod den langsigtede omstilling af landbruget. En fordel ved en tilskudsmodel frem for et bundfradrag er dog, at man potentielt nemmere kan hjælpe med at styre landbruget uden om de forkerte investeringer«.

Teknologineutrale tilskud

CEPOS fraråder i modsætning til Landbrug & Fødevarer, Klimarådet og CONCITO helt brugen af tilskud til tilskyndelse til teknologisk omstilling. Det sker bl.a. med den begrundelse, at det slet ikke vil være muligt at udforme teknologineutrale tilskud, hvorfor tilskyndelsen til at anvende forskellige teknologier uundgåeligt vil blive uensartede og forvride tilskyndelserne, jf. boks 19.

Boks 19. Hvad dækker betegnelsen teknologineutrale tilskud over?

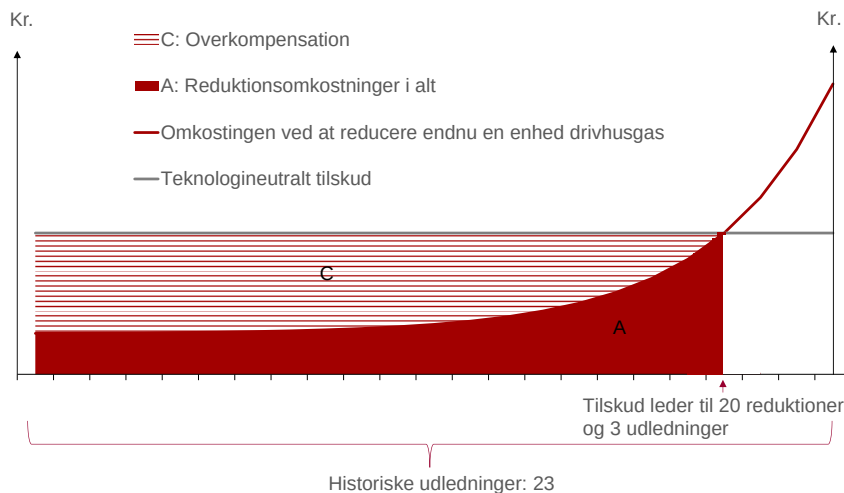
Et afgiftssystem sikrer tilskyndelsen til at indføre reduktionstiltag i produktionen (teknisk omstilling) via den afgiftsbesparelse, som et reduktionstiltag afstedkommer.

Denne samme tilskyndelse kan i princippet sikres via et tilskud. Hvis tilskuddets størrelse alene afhænger af den drivhusgasreduktion, som initiativet giver anledning til, vil tilskuddet kunne sikre samme tilskyndelse til teknologisk omstilling som en afgift, jf. figur 8.



(Fortsat fra forrige side)

Figur 8: Bedriftsbelastning er mindre end værdien af teknologineutralt tilskud



Kilde: Egen illustration, figuren er tegnet givet uændret produktion

Bemærk, at et teknologineutralt tilskud imidlertid i modsætning til en afgift vil lede til en overkompensation af bedriften svarende til areal C i figur 8. Det skyldes, at det teknologineutralt tilskud vil svare til reduktionsomkostningen for det sidste reduktionsinitiativ. For tiltag med lavere omkostninger vil der ske en overkompensering. Det betyder, at et teknologineutralt tilskud kan lede til, at omkostningerne ved en drivhusgasintensiv produktion bliver lavere end uden tilskuddet. Det kan afhængigt af udformningen af tilskuddene direkte lede til en fastholdelse af den eksisterende erhvervsstruktur.

Problemet med overkompensation kan *i teorien* undgås, hvis det sikres, at tilskuddet kun lige dækker reduktionsomkostningerne ved de enkelte initiativer. CEPOS påpeger imidlertid, at det vil kræve et urealistisk høj informationsniveau hos myndighederne.⁹¹ Videre skriver CEPOS »Samtidig vil en politik baseret på selektive tiltag være følsom over for »rent-seeking« i form af lobbydrevet pres for at tilgodese bestemte interesser. Der eksisterer således både et informations- og et incitamentsproblem ved denne form for politik«. ⁹²

⁹¹ Det skyldes ikke mindst, at tilskuddene i teorien i nogle tilfælde vil skulle variere på tværs af bedrifter, idet effekten af et givent reduktionstiltag, kan tænkes at afhænge af de øvrige reduktionstiltag, som allerede er indført.

⁹² Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål«.



(Fortsat fra forrige side)

Hvis tilskuddene ikke er teknologineutrale, det vil sige, at tilskuddet pr. enhed reduceret drivhusgas varierer på tværs af tiltag, og myndighederne ikke har den nødvendige information, vil det ikke være de billigste reduktionsmuligheder, der vælges, hvormed de samfundsøkonomiske omkostninger stiger.

Som et argument imod tilskud til bestemte teknologier fremfører Økologisk Landsforening også, at de i visse tilfælde vil blive kapitaliseret i teknologien, så den bliver dyrere, og i øvrigt ofte vil være forbundet med administrative engangsomkostninger, der vil udgøre en relativt større byrde for mindre bedrifter, hvorfor tilskud til bestemte teknologier ofte vil favorisere større bedrifter.⁹³

Spørgsmålet om fordelene ved afgifter kontra tilskud er således i høj grad – men ikke alene – et spørgsmål om, hvorvidt der kan og vil blive udarbejdet teknologineutrale tilskudsordninger.

Forslag fra Økologisk Landsforening om integration i landbrugsstøtten

Det er bl.a. i dette lys, forslaget fra Økologisk Landsforening skal ses.

Økologisk Landsforening foreslår en model, hvor drivhusgasafgiften integreres i EU's landbrugsstøtte.⁹⁴ Med forslaget stilles en række minimumskrav til bedrifterne, herunder at de opfylder et såkaldt klimaloft, der opgør den maksimale drivhusgasudledning pr. hektar. Hvis bedriftens resultat er bedre end kravene, udløser det supplerende betaling i form af (stort set) teknologineutrale tilskud, mens dårligere resultater udløser et træk, der kan sammenlignes med en (stort set) teknologineutral afgift, jf. boks 20.

⁹³ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.

⁹⁴ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening« samt Økologisk Landsforening (2020): [»Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsfor-
enings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget«](#).



Boks 20. Økologisk Landsforenings model »Pris på bæredygtighed«

Økologisk Landsforening påpeger vigtigheden af at indtænke en dansk model for en drivhusgasafgift i den internationale regulering herunder især i en kommende EU-regulering.⁹⁵

Økologisk Landsforenings model »Pris på bæredygtighed« indebærer således, at drivhusgasafgiften integreres i EU's landbrugsstøtte.⁹⁶ Den nuværende landbrugsstøtte indeholder en basisstøtte, der forudsætter, at landbrugene lever op til en række krav (konditionalitetskrav). Økologisk Landsforening foreslår, at disse krav i fremtiden bindes op på et maksimalt antal drivhusgasudledninger pr. hektar (et klimaloft), samt at bedriften endvidere opfylder et minimumskrav til et såkaldt mark-naturindeks.

Modellen sikrer, at den enkelte bedrift altid vil have en tilskyndelse til teknologisk omstilling. Ses der bort fra minimumskravet til mark-naturindeks vil bedrifter med resultater over klimaloftet modtage et tilskud, når udledningerne falder yderligere, mens bedriften skal betale en afgift – i form af reduceret støtte – for resultater under klimaloftet.

På denne måde svarer modellen til en kombineret afgifts- og tilskudsmodel, hvor der samtidig udbetales en kompensation svarende til klimaloftet.

Modellen er stort set, men ikke helt teknologineutral. Det hænger sammen med, at afgiftsbelastningen og tilskud ikke alene afhænger af udledningerne, men er dimensioneret i forhold til udledningerne pr. hektar. Når afgiftsbelastningen på denne måde reduceres med mængden af en produktionsfaktor (jord), der er særlig vigtig for visse former for (vegetabilsk) produktion, vil modellen i nogen grad favorisere en produktionsform/teknologi, hvor der anvendes relativ meget jord/ mange hektar.⁹⁷

Modellen vil muligvis tilskynde til økologisk produktion. Klimarådet skriver således, at tidligere studier har vist, at økologisk landbrugsproduktion har en drivhusgasudledning pr. hektar, som er lavere end konventionel produktion.⁹⁸ Økologisk Landsforening fremfører imidlertid, at det økologiske landbrugs lavere klimaaftryk pr. hektar især kan tilskrives færre dyr pr. hektar og flere

⁹⁵ [Regeringens høringssvar på Europa-Kommissionens høring](#)

⁹⁶ Økologisk Landsforening (2020): »Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsforenings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget«.

⁹⁷ Økologisk Landsforening skriver således også, at der skal findes en løsning for eksempelvis vertikalt landbrug, jf. Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.

⁹⁸ Klimarådet (2023): »[Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift](#)«, side 18.



græsmarker. Det vil sige, at det er faktorer, som alle landbrug kan gøre brug af.

Økologisk Landsforenings forslag vil som udgangspunkt give en tilskyndelse til at holde færre dyr pr. hektar og dermed til en strukturel omlægning fra animalsk til vegetabilsk produktion (det vil sige en strukturel omlægning inden for landbruget). Da tilskud og fradrag imidlertid stiger med den jord, der medgår, vil modellen imidlertid som udgangspunkt reducere tilskyndelsen til at anvende jorden til andre formål end landbrugsproduktion, og på denne måde – umiddelbart reducere tilskyndelsen til en strukturel omlægning fra landbrug til øvrige erhverv.

Modellens tilskudselement vil som ovenfor forklaret som udgangspunkt reducere landbrugets omkostninger, ikke mindst sammenlignet med en ren afgiftsmodel, hvor provenuet ikke (med sikkerhed) går tilbage til erhvervet. Dermed vil modellen også reducere tilskyndelsen til erhvervsforskydninger mellem landbruget og andre erhverv, jf. boks 17. Den sidste effekt kan dog blive ophævet af stigende jordpriser. Stiger jordprisen svarende til værdien af klimaloftet og tilskuddene, vil klimaloftet og tilskuddene – som udgangspunkt – ikke påvirke omkostningen ved en given produktion, men alene kompensere de nuværende bedrifter for det kapitaltab, der følger med drivhusgasafgiften.

Det vil imidlertid kunne diskuteres, i hvor høj grad modellen egentlig vil kompensere landbruget for det tab, som en afgift afstedkommer. Det skyldes, at Økologisk Landsforenings forslag finansieres via en omlægning af eksisterende EU tilskud. Spørgsmålet er således, i hvor høj grad forventningen om disse tilskud allerede er indlejret i jordpriserne, jf. boks 21.

Boks 21. Er den nuværende landbrugsstøtte kapitaliseret i jordprisen?

Økologisk Landsforening skriver, at der udestår en analyse af, hvordan modellen påvirker jordpriser og landbrugen finansieringsgrundlag og økonomi, hvis landbrugsstøtten ændres.⁹⁹

EU's landbrugsstøtte tildeles kun for en vis periode af gangen, men det kan ikke udelukkes, at det nuværende tilskudssystem i en eller anden grad er indpriset i jordpriserne. Er det delvist tilfældet, vil en model, hvor landbruget kompenseres ved at omlægge de nuværende tilskud, ikke fuldt ud modvirke den negative effekt af en drivhusgasafgift, hvorfor tiltaget kun delvist vil kompensere for landbrugets kapitaltab.

Det kan indvendes, at de nuværende bedrifter allerede har indregnet EU's landbrugsstøtte, og at modellen fra Økologisk Landsforening dermed ikke

⁹⁹ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.



skal sammenlignes med en ren afgiftsmodel, men derimod betragtes som en omlægning af EU's landbrugsstøtte. Er dette sammenligningsgrundlaget vil modellen entydigt trække i retning af mere teknologineutrale tilskud, der samtidig giver en tilskyndelse til strukturel omlægning af landbrugets produktion i retning af vegetabilsk produktion. Den reducerede tilskyndelse til erhvervsforskydninger fra landbruget til øvrige erhverv vil i høj grad være uændret, men det afhænger af den konkrete udformning af modellen.

Det skal afslutningsvis fremhæves, at Klimarådet og CONCITO også skriver, at tilskud til landbrugets omstilling delvis vil kunne finansieres af EU's landbrugsstøtte.

Tilskud til privat forskning og udvikling

Vismændene peger på, at en drivhusgasafgift i sig selv vil tilskynde landbruget til forskning og udvikling i reduktionstiltag.¹⁰⁰ Vismændene skriver videre, at staten ud fra et snævert effektivitetssynspunkt kun bør foretage investeringer eller give tilskud til investeringer, hvis det kan godtgøres, at der eksisterer såkaldt markedsfejl, som bevirker, at det samfundsøkonomiske afkast ved en investering overstiger det privatøkonomiske afkast.¹⁰¹ Det kan eksempelvis være fornuftigt at yde offentlige tilskud til investeringer, hvis der eksisterer tydelige positive sideeffekter, som andre end dem, der afholder udgiften til investeringen, kan drage nytte af.

Forskning og udvikling kan – selv i den private sfære – være forbundet med sådanne positive sideeffekter: Forskningen betyder ikke bare, at det individ eller den virksomhed, der forsker, bliver mere produktiv. Forskningen kan også have en afsmittende effekt på andre dele af samfundet og dermed bidrage til at øge andres produktivitet. Eksempelvis fordi andre virksomheder – i det mindste på sigt – får gavn af nye videnskabelige opdagelser.

Klimarådet, CONCITO¹⁰² samt Økologisk Landsforening¹⁰³ argumenterer på denne baggrund for, at en afgift kombineres med tilskud til forskning og udvikling. Det vil i givet fald sænke prisen på reduktionsteknologi. Klimarådet skriver således: »En afgift giver i sig selv tilskyndelse til udvikling af nye teknologier og produktionsformer. Men derudover kan det være fornuftigt at give tilskud til forskning og udvikling, som potentielt kan komme mange til gode.

¹⁰⁰ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«, side 90.

¹⁰¹ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«, side 17.

¹⁰² [Nyord, T. og Hasforth, T. \[CONCITO\] \(2023\): »Model for en simpel klimaafgift på landbruget«.](#)

¹⁰³ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.



Dette vil også være i overensstemmelse med ønsket om, at danske løsninger kan finde international udbredelse«. ¹⁰⁴

De økonomiske vismænd fremhæver dog mere generelt, at behovet for støtte til forskning og udvikling altid skal vurderes på baggrund af den støtte, der allerede gives. ¹⁰⁵

Tilskud til omskoling og aktiv arbejdsmarkedspolitik

Vismændene finder, at de kortsigtede tilpasningsomkostninger kan være betydelige for de personer, der mister deres arbejde, såfremt en klimaafgift på landbruget ændrer erhvervsstrukturen. ¹⁰⁶

Vismændene og Klimarådet ¹⁰⁷ peger i den forbindelse på uddannelsesaktivering som et oplagt instrument at benytte til at adressere den stigning i ledigheden, der følger af et forøget omfang af kvalifikations-mismatch på arbejdsmarkedet under omstillingen.

Offentlig finansiering af sådanne uddannelsesinvesteringer kan ifølge vismændene bl.a. begrundes med markedsfejl, der gør det svært for privatpersoner at lånefinansiere disse investeringer. Derudover vil sådanne ordninger, der målrettes de personer, der mister deres job under omstillingen, kunne anvendes til at imødegå en tendens til øget indkomstulighed under og efter den grønne omstilling af økonomien.

4.4. Delkonklusion – djævelen ligger i detaljen

De økonomiske konsulenter har i dette afsnit bestræbt sig på at beskrive, hvorledes djævelen ligger i detaljen, når det kommer til de egenskaber, som de forskellige afgifts- og tilskudsmodeller vil have.

Det kan være vanskeligt at opstille en model, der tilfredsstiller mange forskellige politiske hensyn. En diskussion af behovet for understøttende tiltag, bør på denne baggrund ledsages af en meget præcis beskrivelse af det afbødningsforslag, der diskuteres.

Skema 2 giver en kort og grov opsummering af egenskaberne ved de forskellige modeller. Modellerne sammenlignes med effekten af alene at indføre en ensartet afgift og evalueres i forhold til tre centrale effekter, dvs. hvorvidt tilta-

¹⁰⁴ Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, side 164.

¹⁰⁵ De Økonomiske Råd (2023): »[Dansk Økonomi Forår 2023](#)«, side 3.

¹⁰⁶ De Økonomiske Råd (2022): »Miljø og Økonomi 2022«, side 17.

¹⁰⁷ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«. side 59.



get mindsker 1) de reduktioner, som fremkommer via omstilling i produktionen (teknologisk omstilling), 2) de reduktioner, der fremkommer via strukturel omstilling indenfor landbruget, eller 3) forskydninger af erhvervsstrukturen mellem landbruget og andre brancher.¹⁰⁸

¹⁰⁸ I kraft af, at den enkelte models egenskaber afhænger af den præcise udformning af modellen, vil især krydser i parenteser kunne diskuteres. Det skal i den forbindelse understreges, at skemaet primært er ment som et forsøg på at skabe et overblik.



SKEMA 2. Egenskaber ved understøttende tiltag

	Mindsker reduktioner, der fremkommer via:		
	Tiltag i produktionen (Teknologisk omstilling)	Forskydninger af erhvervsstrukturen indenfor landbruget (Strukturel omstilling indenfor landbruget fra animalsk til vegetabilsk produktion)	Forskydninger af erhvervsstrukturen mellem landbrug og andre brancher (Strukturel omstilling i øvrigt)
Tiltag, der kompenserer nuværende bedrifter uden modgående krav			
Direkte kompensation			
Reduktion af jord-skatter			X
Jordfond			
Gratis kvotemodell			(X)
Ordninger, der er indbygget i afgiftssystemet			
Produktionsafhængigt bundfradrag		X	X
Eksisterende produktionsafhængigt bundfradrag i CO ₂ -afgiften	(X)		(X)
Afgifter differentieret efter lækage	X	X	-
Afgifter pålægges alene udledninger fra stald, lager og lavbundsjorder	(X)		-
100 pct. nedslag for reduktionstiltag		X	-
Teknologineutrale tilskud			
Model fra Økologisk Landsforening til omlægning af eksisterende landbrugsstøtte	(X)		X
Tilskud til bestemte teknologier			
Landbrug & Fødevarer		X	X

Anm: X og ingen X indikerer, at der er en entydig sammenhæng, mens (X) indikerer, at sammenhængen er tvetydig. Et »-« angiver, at det i meget høj grad afhænger af den konkrete model, herunder nettoeffekten på afgiftsniveauet.



Som udgangspunkt vil det alene være en direkte kompensation til den enkelte bedrift uden nogen former for modgående krav, der ud fra et samfundsøkonomisk omkostningsperspektiv vil være det mest optimale afbødende initiativ. Det skal ses i sammenhæng med, at modgående krav vil lede til, at den enkelte landmands adfærd påvirkes af andet end afgiften og prissignalerne fra markedet. Således hviler synspunktet på den grundantagelse, at markedet er bedst til at sikre de billigste langsigtede løsninger.

CEPOS rejser imidlertid det spørgsmål, om det af hensyn til EU's statsstøtte regler vil være muligt at kompensere landbruget fuldt ud via sådanne ordninger, eller om det fordrer et gratis kvotesystem.

Hvis det politiske system omvendt er bedre til at gennemskue, hvilke investeringer, der på langt sigt er optimale og har incitamenten til at understøtte disse, fremhæver Klimarådet, at en model med tilskud til bestemte teknologier kan have den fordel, at den kan hjælpe med at styre landbruget uden om de forkerte investeringer.¹⁰⁹ Dette kan også tænkes at være tilfældet, såfremt afgiften indføres i en kontekst, hvor eksisterende tilskud og regulering ikke er teknologineutrale. Ud fra dette perspektiv skal tilskud fra eksempelvis EU også indtænkes i modellen.

Såvel afgifter som tilskud kan i princippet udformes, så de er teknologineutrale og dermed sikrer en omkostningseffektiv tilskyndelse til teknologisk omstilling. Her skaber tilskud i modsætning til afgifter imidlertid et finansieringsbehov, hvilket kan udgøre en udfordring i forhold til den samlede beskæftigelse, hvis tiltagene finansieres ved forvridende skatter. Tilskud har samtidig den effekt, at omkostningerne ved en drivhusgasintensiv produktion bliver lavere. Derfor tilskynder et tilskud frem for en afgift ikke i samme grad til en strukturel omlægning af landbruget. Dette resultat modificeres imidlertid, såfremt tilskuddene finansieres af midler, som landbruget under alle omstændigheder ville have modtaget, jf. modellen fra Økologisk Landsforening.

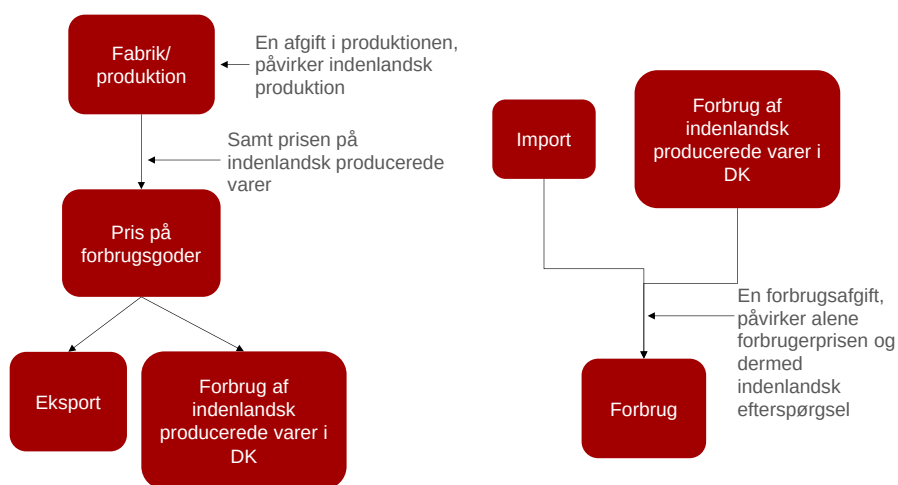
Et produktionsafhængigt bundfradrag vil ligesom teknologineutrale tilskud kunne udformes, så tilskyndelsen til teknologisk omstilling bevarer, men det vil til gengæld – som udgangspunkt ligesom tilskud – trække i retning af en fastholdelse af produktionsstrukturen, om end det ikke vil ske i lige så stort et omfang som for et tilskud. Det er imidlertid også netop ofte formålet med tilskud og fradrag, idet de eksempelvis ofte begrundes med hensynet til lækage.

¹⁰⁹ Dette kan også tænkes at være tilfældet, såfremt afgiften indføres i en kontekst, hvor eksisterende tilskud og regulering ikke er teknologineutrale. Klimarådet skriver, at der bør være et særligt fokus på biogas, jf. Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 59.

5. Skal der være en afgift på forbrug?

En afgift på drivhusgasser kan principielt set udformes på to måder. Enten pålægges afgiften ved selve kilden til forureningen på indenlandsk grund, dvs. de territoriale udledninger. Dermed påvirker afgiften den måde, hvorpå den enkelte vare produceres. Til gengæld stiger producenternes omkostninger, hvilket reducerer konkurrenceevnen og dermed eksporten, jf. figur 9.

Figur 9. Forskel på en afgift i produktionen og en forbrugsafgift



Kilde: Egen illustration

Omvendt kan afgiften pålægges forbruget/efterspørgslen – eventuelt ud fra mængden af globale drivhusgasser, der typisk er forbundet med produktionen af den enkelte vare. Det friholder eksporten, dvs. danske producenters konkurrenceevne – til gengæld påvirkes måden, hvorpå varen produceres ikke direkte og dermed heller ikke i så høj grad udledningerne fra dansk grund.

CEPOS samt de økonomiske vismænd¹¹⁰ fremfører, at de målsætninger, som Danmark skal leve op til, vedrører udledninger på dansk grund. Dermed vil en drivhusgasafgift pålagt ved kilden – som udgangspunkt – være den mest omkostningseffektive. CEPOS skriver således, at en afgift på forbrug af oksekød og mejeriprodukter vil have meget beskeden effekt i forhold til Danmarks klimamål og internationale forpligtelser.¹¹¹

¹¹⁰ De Økonomiske Råd (2023): »Miljø og Økonomi 2023«, side 4.

¹¹¹ Brøns-Petersen, O. og Andersen, L. [CEPOS] (2023): »Forbrugsafgift på ok-sekød og mejeri løser ikke klimaproblemerne i landbruget«



Klimarådet, CEPOS, Økologisk Landbrug og vismændene er imidlertid enige om, at en forbrugsafgift kan begrundes ud fra et politisk ønske om at reducere Danmarks globale udledninger. CEPOS skriver dog om dette, at Danmark ikke bør indføre nye klimamål, men fokusere på at opfylde eksisterende krav herunder særligt EU-kravet, som ifølge CEPOS udgør den største udfordring.¹¹²

En forbrugsafgift af hensyn til lækage

En forbrugsafgift kan som ovenfor forklaret begrundes med en vægtning af globale udledninger, herunder lækage.

Klimarådets afgiftsmodel rummer således også mulighed for at indføre forbrugsafgifter af hensyn til lækage. Klimarådet skriver i en kronik fra 2023: »Afhængigt af, hvordan man indretter samspillet mellem en forbrugsafgift, produktionsafgift og eventuelle kompenserende tiltag i landbruget, kan forbrugsafgiften mindske risikoen for, at tiltagene blot flytter produktion og udledninger til andre lande – såkaldt »lækage««. ¹¹³

I Klimarådets model foreslås forbrugsafgiften knyttet til en given fødevarer at svare til det produktafhængige tilskud til varen, som også er en del af deres model, jf. afsnit 4.2. Hvis fradrag og forbrugsafgift svarer til (bruttoafgifts)belastningen for en klimaeffektiv bedrift, vil forbrugerne få et prissignal på indenlandske varer, der reflekterer varens klimabelastning. Samtidig vil importerede varer belastes lige så meget som produktet fra en klimaeffektiv bedrift, jf. boks 22.

Boks 22. Klimarådets samlede model

Den model Klimarådet skitserer i rapporten »Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion« fra 2020 indebærer, at der indføres 1) en drivhusgasafgift i produktionsleddet, samt 2) et produktionsafhængigt fradrag.

Svarer fradraget til (brutto)afgiftsbetalingen for en klimaeffektiv bedrift før fradraget, vil den klimaeffektive bedrift ikke netto blive belastet af afgiften. Dermed vil det alene være en mindre klimaeffektiv bedrift, der netto kommer til at betale en afgift, jf. figur 10.

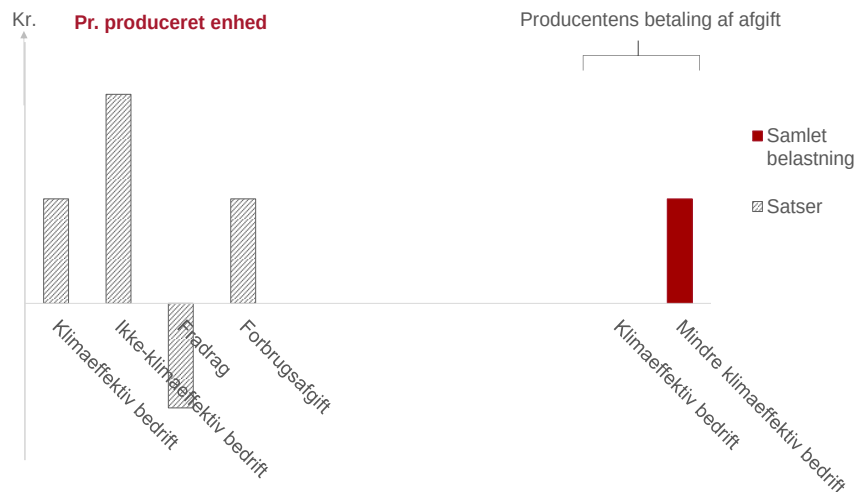
¹¹² Brøns-Petersen, O. og Andersen, L. [CEPOS] (2023): »Forbrugsafgift på oksekød og mejeri løser ikke klimaproblemerne i landbruget«.

¹¹³ Klimarådet (2023): »Hvordan sikrer vi, at landbruget kommer helt i mål med de aftalte drivhusgasreduktioner?«.



(Fortsat fra forrige side)

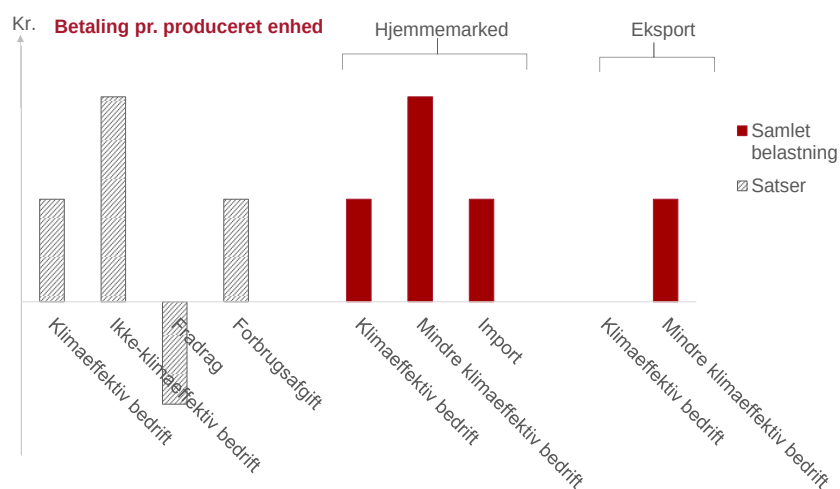
Figur 10: Nettoafgiftsbetalingen set fra producenterne



Kilde: Klimarådet

Figur 11 nedenfor afspejler effekten af modellen fra forbrugernes synsvinkel (efterspørgslen). Netop fordi fradraget sikrer, at den klimaeffektive bedrift afgiftsbetaling netto »går« i nul, belastes denne ikke på eksportmarkedet. Således er det alene den mindre klimaeffektive bedrifts eksport, der belastes. Samtidig svarer forbrugsafgiften til producentfradraget, hvormed forbrugerne får et prissignal på indenlandske varer, der reflekterer varens klimabelastning. Prissignalet på importerede varer svarer til belastningen af en vare fra den klimaeffektive indenlandske bedrift, jf. figur 11.

Figur 11: Nettoafgiftsbetalingen set fra forbrugerne (efterspørgslen)



Kilde: Klimarådet



(Fortsat fra forrige side)

Økologisk Landsforening argumenterer på tilsvarende vis for, at deres klimaafgifts-model også kan kombineres med en forbrugsafgift.¹¹⁴ Hensigten er at sikre, at klimaloftet/bundfradraget i deres afgiftsmodel modsvares af en afgift på produkterne i salgsleddet. Det vil imidlertid ikke være muligt at lade forbrugsafgiften spejle fradraget på helt samme måde som i Klimarådets model. Det skyldes, at det fradrag, som Økologisk Landsforening foreslår, ikke er direkte knyttet til produktet, men er påvirket af omfanget af hektar, der medgår til produktionen af et produkt.

Bemærk, at forbrugsafgiften i Klimarådets model ikke afhænger af producentprisen, men alene af produktet. Forbrugsafgiften vil således udgøre en form for stykafgift.¹¹⁵

Tekniske vanskeligheder

Klimarådet medgiver, at der kan være tekniske vanskeligheder i forhold til at pålægge importerede varer en afgift. »For dansk producerede fødevarer vil det administrativt være den mest enkle løsning at pålægge en afgift tidligt i forarbejdningsleddet – fx pr. kg mælk eller kød indvejet. Importerede fødevarer bør i princippet også omfattes af de samme afgifter, men her kan der være både EU-retlige og tekniske problemer. Der kan være risiko for, at EU forlanger samme afgiftsregime for dansk og udenlandsk producerede varer. I givet fald må afgiftspålægget formentlig ske i grossistleddet, hvilket vil øge den administrative kompleksitet. Herunder kan det være kompliceret at pålægge afgifter på blandingsprodukter – fx frysepizzaer med indhold af kød«. ¹¹⁶

Der er måske samtidig en risiko for, at kombinationen af en forbrugsafgift, der pålægges alle indenlandsk solgte varer, og et bundfradrag, der alene gives til indenlandske producenter, opfattes som en (klima)told på udenlandske varer. Det vil i givet fald udgøre en udfordring i forhold til EU's indre marked og de generelle WTO-regler.

¹¹⁴ Økologisk Landsforening (2022): »Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening«.

¹¹⁵ Dermed vil afgiften ikke lægge et nedadgående pres på prisen på importerede varer men så omvendt heller ikke udgøre en barriere i forhold til produktudviklingen af værdien af varen til det indenlandske marked.

¹¹⁶ Klimarådet (2022): »[Statusrapport 2022](#)«, side 166.



5.1 Delkonklusion: Forbrugsafgifter kontra produktionsafgifter?

CEPOS og vismændene fraråder indførelsen af forbrugsafgifter for at opnå Danmarks klimaforpligtelser om udledninger fra dansk grund, da forbrugsafgifterne kun vil have beskedne effekter på målopfyldelsen. Det skyldes, at størstedelen af dansk landbrugsproduktion bliver eksporteret og dermed vil være friholdt af en forbrugsafgift.

Hvor CEPOS som tidligere nævnt peger på differentierede produktafgifter, som et middel til at undgå lækage, såfremt der er et politisk ønske om dette, peger Klimarådet samt Økologisk Landsforening på et produktionsafhængigt bundfradrag kombineret med en forbrugsafgift. Økologisk Landsforening fremfører i den sammenhæng, at det er væsentligt, at afgiften pålægges som en stykafgift og ikke som en værdiafgift, idet det vil ramme økologiske produkter ekstra hårdt på grund af de meromkostninger, der er forbundet med denne produktionsform. Dette vil ifølge Økologisk Landsforening især være tilfældet, såfremt de øvrige negative effekter ved konventionel produktion ikke også reguleres.

6. Skal andre hensyn integreres i afgiftsmodellen?

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 understreger, at et system, der alene sigter mod en regulering af landbrugets drivhusgasser, ikke vil være optimalt, idet det kan risikere at lede til store negative sideeffekter i forhold til natur og miljø. Den model, som Økologisk Landsforening præsenterer, indebærer således, at afgiftsbelastningen ikke bare afhænger af klimaeffekten men også af et såkaldt mark-naturindeks, der skal udarbejdes på baggrund af en række direkte objektive observerbare forhold samt en række mere kvalitative vurderinger.¹¹⁷

Klimarådet gør opmærksom, at den belastning af animalsk produktion, som en drivhusgasafgift vil afstedkomme, kan føre til et øget omkostningsniveau for naturpleje med græsning, hvilket vil have negative sideeffekter på biodiversitetsindsatsen. Klimarådet fremfører, at sådanne negative sideeffekter bør imødegås via tiltag, der udarbejdes med udgangspunkt i en grundlæggende analyse af eksisterende naturplejeordninger.¹¹⁸

Særligt om kvælstofudledningerne

¹¹⁷ Økologisk Landsforening (2020): »Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsforenings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget«

¹¹⁸ Klimarådet (2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, side 64.



De økonomiske vismænd skriver i deres seneste rapport fra 2023, at det ikke er muligt at nå de politiske målsætninger for klimaet og vandmiljøet i de indre danske farvande, jf. bilag 5, uden at landbruget reducerer deres udledninger af såvel drivhusgasser som kvælstof. Videre skriver de, at tiltag rettet mod at reducere udledninger af drivhusgasser ofte har den sidegevinst, at de også vil reducere udledninger af kvælstof.

Vismændene pointerer, at disse sidegevinster er en væsentlig årsag til, at drivhusgasreduktioner i landbruget er billigere for samfundsøkonomien end drivhusgasreduktioner i andre dele af økonomien¹¹⁹. Såfremt en drivhusgasafgift skal sikre, at disse sidegevinster høstes, må regulering af kvælstofudledningerne fra landbruget ifølge vismændene imidlertid være på plads, når drivhusgasreguleringen begynder at virke, jf. bilag 6. Dermed vil den enkelte bedrift indregne de samfundsøkonomiske omkostningerne ved øget kvælstofudledning, når bedriften beslutter sig for, hvilke drivhusgasreduktioner bedriften vil iværksætte. Sker dette ikke, vil reduktionerne ikke nødvendigvis blive foretaget, der hvor de har størst værdi for samfundet, hvormed det samfundsøkonomiske tab ved drivhusgasafgiften stiger.

Økologisk Landsforening påpeger, at gødningsanvendelse er en integreret del af ESGreen Tool Climate, dvs. det bedriftsregnskab, der allerede er udviklet for bl.a. I den af Økologisk Landsforening skitserede model vil det således være muligt at integrere dette hensyn.

6.1 Delkonklusion: Andre effekter?

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.

Vismændene anbefaler mere specifikt, at reguleringen af kvælstofudledningerne bør være på plads, når drivhusgasreguleringen begynder at virke, så det sikres, at reduktionerne foretages, der hvor der er positive sidegevinster. Økologisk Landsforening påpeger, at gødningsanvendelse er en integreret del af ESGreen Tool Climate.

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.

¹¹⁹ De Økonomiske Råd (2020): »Miljø og Økonomi 2020«.



--



Bilag 1. Materiale fra oplægsholderne

Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget har bedt 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.

Til brug for udarbejdelsen af notatet har de økonomiske konsulenter i Folketinget bedt de forskellige oplægsholdere pege på officielle analyser eller indlæg, der kan danne udgangspunkt for nærværende notat ud over præsentationerne på selve høringen, som naturligvis indgår som baggrundsmateriale.

Nedenfor fremgår det tilsendte materiale samt øvrige kilder anvendt i notatet.

CEPOS har peget på

Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »[Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål](#)«

Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2020): »[Omkostningseffektiv udmøntning af de politiske klimamål](#)«

Brøns-Petersen, O. [CEPOS] (2023): »[Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres](#)«

Brøns-Petersen, O. og Andersen, L. [CEPOS] (2023): »[Forbrugsafgift på oksekød og mejeri løser ikke klimaproblemerne i landbruget](#)«

De Økonomiske Råd har peget på

De Økonomiske Råd (2022): »[Miljø og Økonomi 2022](#)«

De Økonomiske Råd (2023): »[Miljø og Økonomi 2023](#)«

Hansen, L. G. [De Økonomiske Råd] (2023): »[Er et bedriftsregnskab tilstrækkeligt præcist til at danne grundlag for en afgift?](#)«



CONCITO

Hasforth, T. [Concito] (2023): »[Landbruget og klimaafgiften – Fremtiden, CONCITOs model, forbundene emner og udfordringer](#)«

Nyord, T. og Hasforth, T. [CONCITO] (2023): »[Model for en simpel klimaafgift på landbruget](#)«

Klimarådet har peget på

Klimarådet (2016): »[Effektive veje til drivhusgasreduktion i landbruget](#)«

Klimarådet (2020): »[Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion](#)«

Klimarådet (2022): »[Statusrapport 2022](#)«, afsnit 6.3, s. 151

Klimarådet (2023): »[Hvordan sikrer vi, at landbruget kommer helt i mål med de aftalte drivhusgasreduktioner?](#)«

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

Klimarådet (2023): »[Statusrapport 2023](#)«, afsnit 4.4, s. 156

Klimarådet (2023): »[Materiale til uddybning af Klimarådets anbefalinger ved Klima-, Energi og Forsyningsudvalgets høring om en drivhusgasafgift i landbruget den 23. november 2023](#)«.

Landbrug & Fødevarer har peget på

Landbrug & Fødevarer (2022): »[Fem principper for en balanceret grøn skattereform for landbruget](#)«

Landbrug & Fødevarer (2022): Kapitel 1 i »[Skriftlige indlæg fra det Miljøøkonomske Råds medlemmer](#)« (De Økonomiske Råd)



Landbrug & Fødevarer (2023): »[CO₂-afgift på fødevarereproduktion er ikke klog klimapolitik](#)«

Landbrug & Fødevarer (2023): »[Dyrk mulighederne Landbrugs- og fødevarerhvervets klimaplan frem mod 2030](#)«

Nørring, P. [Landbrug & Fødevarer] (2023): »[Vi kan, og vi vil levere, så klimamålet i landbrugsaftalen nås](#)«

Landbrug & Fødevarer (2023): »En ensartet Co₂e-afgift vil stærkt begrænse mulighederne for en rentabel fødevarereproduktion i Danmark«. Findes på www.lf.dk.

SEGES har peget på

Henricksen, L. (2023): »[Åben høring om en CO₂-afgift på landbruget](#)«

SEGES Innovation & Innovationscenter for Økologisk Landbrug (2021): »[Landbrugets klimaværktøj 1.0 Klimaværktøj til beregning af klimaaftrykket på den enkelte bedrift](#)«

SEGES Innovation (2023): »[Klimavirkemidler til dansk landbrug 2023](#)«

SEGES Innovation (2023): »[Økonomiske konsekvenser for landbruget af en generel og ensartet CO₂e-afgift](#)«

Thysen, H. R. [Landbrug & Fødevarer] (2021): »[Landbrugets Klimaværktøj](#)«

Økologisk Landsforening

Økologisk Landsforening (2020): »[Pris på bæredygtighed – Økologisk Landsforenings model for CO₂- og marknaturafgift i landbruget](#)«

Økologisk Landsforening (2022): »[Klimaafgift i landbruget – En model fra Økologisk Landsforening](#)«



Øvrige kilder

De Økonomiske Råd (2020): »[Miljø og Økonomi 2020](#)«

De Økonomiske Råd (2023): »[Dansk Økonomi Forår 2023](#)«

Henriksen, P. B. (2023): »[Miljø- og Fødevareudvalget \(MOF\) Alm. Del Spørgsmål 94](#)«

Justitsministeriet (2023): [Vejledning om lov kvalitet](#)

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024): »[Notat om forventede ændringer i opgørelse og fremskrivning af drivhusgasudledninger fra kulstofrige landbrugsjorder](#)«

Lov om klima, Lov nr. 965 af 26. juni 2020

Regeringen (2022): »[Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering](#)«

Regeringen m.fl. (2021): »[Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug](#)«

[Regeringens høringssvar på Europa-Kommissionens høring](#)

Skatteministeriet (2020): »[Bekendtgørelse af lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter](#)«

[Skatteministeriet \(2002\) i Skat artiklen »Dødvægtstab«](#).

Skatteministeriet, (2024): »[E.A.4.6.5.4 Overdragelse af bundfradrag](#)«

Justitsministeriet (2023): »[Vejledning om lov kvalitet](#)«

Ligningsloven, Skat.dk (2024): [E.A.4.6.5.4 Overdragelse af bundfradrag](#)

Skatteministeriet (2020), »[Kommissorium for grøn skattereform](#)»

[Skatteministeriet \(2023\) »Tillægskommissorium – ekspertgruppen](#)



for en grøn skattereform”

Skatteudvalget »(SAU) L 107 svar på spørgsmål nr. 8»



Bilag 2. Danmarks nationale og europæiske klimaforpligtelser

En drivhusgasafgift i landbruget vil både bidrage til indfrielsen af Danmarks EU-forpligtelser og nationale forpligtelser i klimaloven og landbrugsaftalen fra 2021. Nedenfor er de forpligtelser, der er mest centrale i forhold til landbrugssektoren, skitseret.

Klimaloven

I den danske klimalov fremgår det, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser med hhv. 50-54 pct. i 2025 og 70 pct. i 2030, relativt til niveauet i 1990. Målene dækker alle udledninger og er ikke fordelt på sektorer. Yderligere fremgår det, at Danmark skal være klimaneutralt senest i 2050.

Specifikt reduktionsmål i land- og skovbrugssektoren

Med aftale om grøn omstilling af dansk landbrug fra 2021 er der aftalt et specifikt reduktionsmål for land- og skovbrugssektorens drivhusgasudledninger på 55-65 pct. i 2030 ift. 1990-udledningen. Land- og skovbrugssektorens udledninger dækker både over ikke-energirelaterede udledninger i landbruget og udledninger fra skov- og arealanvendelse (LULUCF).

Byrdefordelingssektoren i EU

Foruden de danske klimamål pålægger EU Danmark at reducere drivhusgasudledningerne fra den såkaldte byrdefordelingssektor, som landbruget er en del af. Målet er, at udledningerne skal falde med 50 pct. i 2030 sammenlignet med 2005. EU's 2030-mål for byrdefordelingssektoren er dog et stimål og ikke et punktmål modsat klimaloven. Målet sætter en årlig begrænsning for de samlede udledninger for perioden 2021 til 2030. Det er dog vigtigt også at være opmærksom på, at målet kan opnås ved hjælp af af såkaldte fleksibilitetsmekanismer. Der er 3 typer fleksibilitetsmekanismer: LULUCF-kreditter, kvoteannulering og køb af udledningstilladelser i andre EU-lande.

LULUCF-sektoren

Danmark har også særskilte EU-forpligtelser for LULUCF-sektoren. EU's mål for LULUCF-sektoren er et budgetmål inddelt i forskellige perioder. Der er ikke overlap mellem de omfattede udledninger i byrdefordelingsaftalen og LULUCF-forordningen, men det er muligt at anvende en eventuel overopfyldelse af det ene mål til at opfylde det andet mål, f.eks. ved brug af LULUCF-kreditter.

Kilde: Klimarådets »Statusrapport 2023«, vismændenes rapport om »Økonomi og miljø 2023« og regeringens »Klimaprogram 2023«.



Bilag 3. Reduktionspotentiale ved teknisk omstilling i landbruget

Vismændenes vurdering

Vismændene vurderer, at der uden en nedgang i produktionen højst kan opnås reduktioner i omegnen af 2,3 mio. ton CO₂e i landbruget. Det sker som følge af tekniske reduktionstiltag og generel inputsubstitution, hvis landbrugets ikkeenergirelaterede udledninger pålægges en afgift på 2.000 kr. pr. ton CO₂e, og hele afgiftsprovenuet tilbageføres produktionsafhængigt.¹²⁰ Dermed kan det sektorspecifikke mål om reduktioner på mindst 5 mio. ton CO₂e ifølge vismændene ikke opnås alene via tekniske tiltag i produktionen i landbruget.

Klimarådets vurdering

Klimarådet vurderer, at land- og skovbrugssektoren ved hjælp af (kendte) tekniske omstillingselementer kan reducere sine udledninger med cirka 5,5 mio. ton CO₂e ved en drivhusgasafgift på 750 kr. pr. ton CO₂e. En del af disse reduktioner er dog indeholdt i baseline i klimafremskrivningen, som målsætningerne holdes op imod for at udregne mankoen. Hvor stor en andel de tekniske omstillingselementer kan indfri i forhold til 70-procentsmålsætningen ved en drivhusgasafgift på 750 kr. pr. ton CO₂e, nævnes ikke i analysen.

Klimarådet vurderer dog, at der vil være en manko på 2 til 4 mio. ton CO₂e i 2030 efter brug af de kendte tekniske omstillingselementer i forhold til at opfylde land- og skovbrugssektorens sektorspecifikke mål fra landbrugsaftalen i 2021 ved en drivhusgasafgift på 750 kr. pr. ton CO₂e.

Ved en afgift på 1.000 eller 1.500 kr. pr. ton CO₂e vil bedrifterne ikke i nævneværdig grad vælge yderligere kendte tekniske omstillingselementer end ved en afgift på 750 kr. ifølge Klimarådet.¹²¹

¹²⁰ De Økonomiske Råd (2022): »Økonomi og miljø 2022«, s. 31.

¹²¹ Klimarådet (februar 2023): »Landbrugets omstilling ved en drivhusgasafgift«, s. 4-13.



Bilag 4. De regnskabsmæssige opgørelser

I Danmark er det DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet, der står for den grundlæggende beregning af Danmarks nationale drivhusgasudledning. Opgørelsen foretages på årlig basis. DCE følger de beregningsmetoder, der udarbejdes og anbefales af FN's klimapanel IPCC.

Helt overordnet udregnes udledninger ved at gange en given aktivitet (A) med en emissionsfaktor (EF) for den pågældende aktivitet. Aktiviteten kan f.eks. være antal husdyr eller antal hektar dyrket areal, mens emissionsfaktorerne kan være en funktion af mange forskellige faktorer, der har indflydelse på udledningerne fra den pågældende aktivitet.

IPCC gør brug af tre forskellige metoder, der varierer mht. kompleksitet. Metoderne skal godkendes af IPPC, hvilket kræver, at der er videnskabeligt belæg for metoden.

1. En ikke landespecifik aggregeret metode (tier 1): Udgør den mest simple metode: Her ganges aktivitetsdata fra det enkelte land med emissionsfaktordata fra IPCC.
2. En landespecifik aggregeret metode (tier 2): Her er der grundlæggende tale om samme metode som i tier 1, men her bruges land- eller regionsspecifikke emissionsfaktordata for de vigtigste arealanvendelser og husdyrkategorier.
3. En landespecifik metode, der tager udgangspunkt i den enkelte bedrift (tier 3): Baseres på egentlige landespecifikke beregningsmodeller og/eller målinger, som reflekterer de landsspecifikke landbrugs- og klimaforhold.

Tier 3 er væsentlig anderledes end de øvrige tierniveauer, idet den er baseret på modelberegninger og detaljeret data for den enkelte bedrift. Dermed er der også større sikkerhed for, at metoden er retvisende på bedriftsniveau.

Kilde: »Klimastatus og -fremskrivning 2023«, »Landbrugsprocesser, landbrugsarealer og skov«, Energistyrelsen 2023 samt »Miljø og Økonomi 2022«, De Økonomiske Råd 2022.



Bilag 5. Opfyldelse af vandrammedirektivet

Danmark har ifølge vandrammedirektivet en forpligtigelse til at sikre en god økologisk tilstand i Danmarks kystfarvande, men de planlagte reduktioner i udledningerne af kvælstof til havmiljøet er imidlertid ikke tilstrækkelige til at sikre dette.

I Vandområdeplanerne 2021-2027 vurderes det, at udledningen af kvælstof til havmiljøet uden yderligere tiltag vil være 51.400 ton i 2027, hvor der kun er plads til en udledning på 38.400 ton for at opnå målet om god økologisk tilstand. Der er således behov for en reduktion i udledningen af kvælstof på 13.000 ton pr. år.

I »Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug« fra 4. oktober 2021 er det aftalt, hvordan der skal opnås reduktioner i udledninger af kvælstof på 10.800 ton. Der mangler således at blive anvist reduktioner på 2.200 ton.

I en teknisk gennemgang af »Vandområdeplanerne« 2021-2027 fra oktober 2023 har Miljøministeriet justeret landbrugsaftalens kvælstofsindsatser til 10.400 ton, så der mangler resterende indsatser på ca. 2.600 ton N. Heraf fremgår også, at indsatsbehovet vil blive gennemgået på ny i forbindelse med genbesøget i 2023-2024.

Kilde: De Økonomiske Råd (2023): »Økonomi og Miljø« og Miljøministeriet (oktober 2023) »Teknisk gennemgang af vandområdeplanerne 2021-2027 for landbrugsforligskredsen«.



Bilag 6. Regulering af kvælstofudledningerne

Vismændene viste i »Økonomi og Miljø, 2017«, at reduktionerne i kvælstofudledningerne kunne opnås omkostningseffektivt gennem målrettede kvælstofafgifter pålagt antal dyr og dyrkede arealer på den enkelte bedrift. Afgifterne skal variere fra vandopland til vandopland i forhold til kvælstofreduktionsmål i hvert opland.

Vismændene anbefaler på den baggrund, at det overvejes, om kvælstofreguleringen skal omlægges til en differentieret kvælstofafgift i forbindelse med genbesøg af »Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug i 2024«.

Kilde: »Økonomi og Miljø, 2017«, De Økonomiske Råd, 2017 samt »Økonomi og Miljø, 2023«, De Økonomiske Råd, 2023.