CONCITO
DANMARKS GRØNNE TÆNKETANK

Notat

Torsten Hasforth, 21. oktober 2022

Klimamål i landbruget – sammenligning af en ren afgiftsmodel vs. en ren støttemodel

For landbrug og skove udestår anvisning af virkemidler, der sikrer lavere udledning af drivhusgasser frem til 2030. Klimamål for de sektorer vil i sidste ende blive opfyldt ved en kombination af forskellige virkemidler.

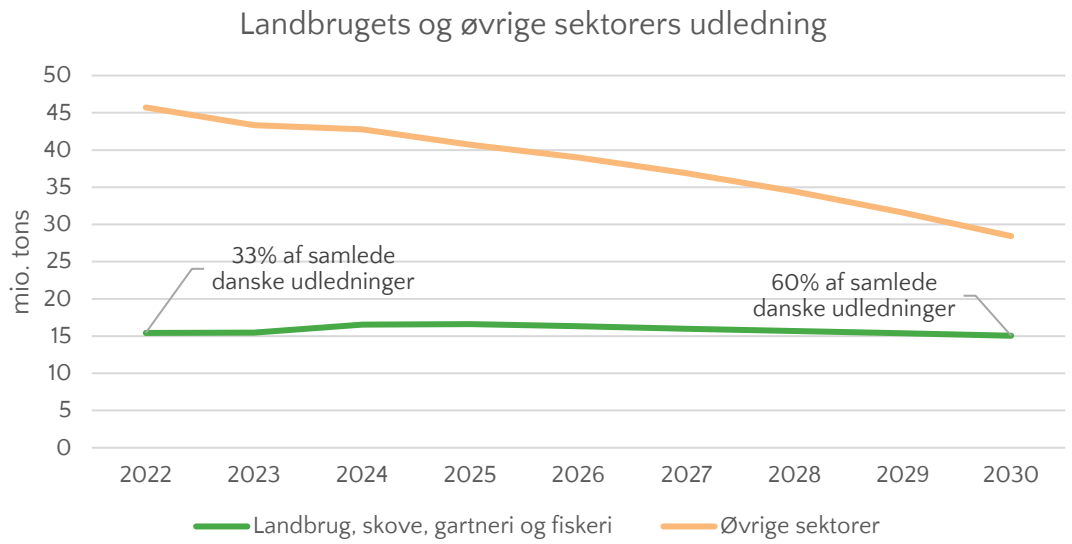
Dette notat sætter tal på, hvor stort et beløb staten ville skulle finansiere, hvis omstillingen for disse sektorer alene vil skulle ske gennem støttefinansiering. Det tal er skønnet til 15 mia. kr. i nødvendigt provenu[1], alene i 2030, for en reduktion på 5 mio. ton.

Det er naturligvis en stiliseret og afgrænset analyse, men det er værd at sætte de virkemidler op over for hinanden, der kan opfylde målsætningen i landbruget, særligt når valget af virkemidler til omstilling ikke ligger fast. Denne beregning tjener derfor primært til at illustrere merpris ved helt at fravælge afgiftsinstrumentet som en del af virkemiddelpakken.

Status for landbrug og skov

Som nedenstående figur viser, så udgør landbrug og skove en stigende del af de danske udledninger. Landbrug og skoves andel af Danmarks samlede udledninger vil stige uden yderligere tiltag fra 33% til 60% i 2030.

En indsats i landbruget er derfor umulig at komme udenom, når Danmarks udledninger skal reduceres ikke blot mod 2030, men særligt i de følgende år.



[1] Nødvendigt provenu er større end det endelige støttebehov. Det skyldes, at når staten opkræver nye skatter reduceres indtægten fra andre skatter. Den såkaldte nettoafgiftsfaktor.

Kilde: Klimafremskrivning 2022 og Forslag til finanslov '23

Regeringen har lige fremlagt Klimaprogram 2022[2]. Klimaprogrammet peger på en reduktionsmanko for klimamålet i 2030 på 5 mio. tons. Dermed siges der ikke, at 2030-målet er nået. Der siges alene, at der er en plan for, hvordan mankoen, kan forventes at blive opfyldt i 2030.

I dag er udledningerne i Danmark 45,7 mio. tons. 70% reduktion i 2030 kræver en udledning på 23,4 mio. tons. En reel manko på 22 mio. tons fra i dag. Næsten en halvering af udledningerne fra i dag.

I løbet af de to sidste år har man dog formået at lægge en plan for at reducere udledningen med ca. 17,3 mio. tons frem mod 2030. Det vil sige lidt over 75% af den eksisterende manko.[3]

De 5 mio. tons nævnt i Klimaprogram 2022 betyder, at der mangler at blive taget beslutninger. Beslutninger og i sidste ende ny love, der sikrer en plan, for de sidste 5 mio. tons, der mangler, så målet om 70% reduktion kan opfyldes.

De 5 mio. tons matcher også størrelsen af det udviklingsspor af tiltag, der blev beskrevet i landbrugsaftalen fra oktober 2021[4]. Det er derfor oplagt at se på landbruget. Landbrugets potentiale for reduktioner og hvilke muligheder og pris, der er, hvis landbruget ikke leverer.

Hvad vil det koste hvis andre sektorer skal levere for landbruget?

I klimaprogrammet indgår en række virkemidler. Disse virkemidler illustrerer lidt om potentialet og prisen for at reducere ned mod 70%.

Klimaprogrammets liste af virkemidler er desværre ikke en udtømmende eller en bevidst kurateret liste. Det vil sige, der mangler virkemidler og der indgår også ret usandsynlige virkemidler. Men de kan tjene som et udgangspunkt for en analyse af muligheden for at nå de nødvendige reduktioner.

"Virkemidlerne er eksempler, der kan illustrere forskelle i effekter og omkostninger uden at forholde sig til, om det er realistisk, at et virkemiddel kan vedtages eller implementeres" (Klimaprogram 2022 - s.96)

Klimaprogrammet kommer ikke i mål uden landbruget

De samlede reduktioner fra nationale virkemidler i klimaprogrammet er på 6,3 mio. tons. Det vil sige teoretisk nok til at opfylde de manglende 5 mio. tons.

Men hvis der ses bort fra virkemidler i landbrug og skov, så er der alene virkemidler i klimaprogrammet for 4,5 mio. tons. Altså ikke nok til at nå målsætningen. Det illustrerer med alt tydelighed, at landbruget skal i spil som leverandør af drivhusgasreduktioner.

De virkemidler, der skal i spil, hvis landbruget friholdes, bliver også tilsvarende dyrere. Prisen for at reducere med 4,2 mio. tons.[5] uden for landbruget bliver på 2.450 kr./ton mens en reduktion på 5 mio. tons med landbruget lander på 1.710 kr./ton. Det vil sige en fordyrelse på 40%, hvis landbruget friholdes. Som samfund vil det betyde en merpris på 1,2 mia. kr. for en lavere reduktion.

[2] Klimaprogram 2022 - https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2022/sep/nyt-klimaprogram-danmark-er-knap-trefjerdedele-af-vejen-til-klimamaalet-
[3] Forslag til Finanslov 2023 (s.18) - https://fm.dk/udgivelser/2022/august/stramt-og-ansvarligt-finanslovforslaget-2023/
[4] Landbrugsaftalen - https://fvm.dk/landbrug/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug/
[5] Her udelukkes det dyreste virkemiddel "Sænkelse af hastighedsgrænse til 100 km/t" på 0,3 mio. tons. Fordi det opgøres til en eksorbitant høj skyggepris på 46.250 kr./ton.

Tallene er indikativ for den retning, som prisen vil udvikle sig i og som nævnt ikke en udtømmende analyse af muligheder.

Hvad vil det koste, hvis vi fravælger afgift?

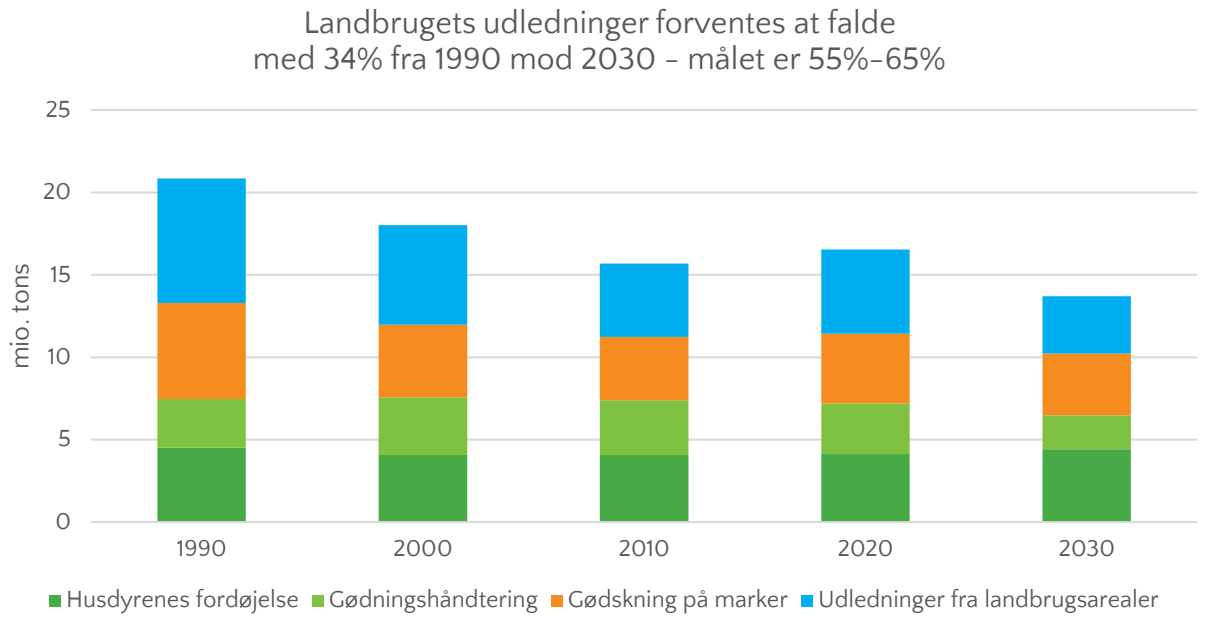
Der er indgået en bred politisk aftale for landbruget, der indeholder en målsætning om, at reducere drivhusgasudledningen for landbrug- og skovbrugssektoren med 55-65 % i forhold til 1990. Det svarer til en yderligere reduktion på 4,6-6,6 mio. tons ud over, hvad der forventes udledt i 2030. Det svarer til en reduktion på niveau med de 5 mio. tons, som Klimaprogram 2022 peger på, der mangler for at opfylde 70% reduktionsmålsætningen.

CONCITOs generelle tanker om landbrugets omstilling har vi beskrevet her:

- https://concito.dk/concito-bloggen/fem-svar-paa-groen-omstilling-dansk-landbrug-med-global-effekt

Og her:

- https://concito.dk/concito-bloggen/groen-omstilling-foedevaresektoren-skal-fremskyndes



Kilde: Klimafremskrivning 2022
Note: Danske skove forventer at optage 0,26 mio. tons CO_2 i 2030

Politikerne venter på ekspertgruppen for grøn skattereform. Ekspertgruppen har til opgave at udarbejde modeller til en ensartet CO_2e-regulering, herunder udformning af en mere ensartet CO_2e-afgift.

"Ekspertgruppen for grøn skattereforms endelige afrapportering skal indeholde en vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis en reguleringsløsning for landbrugssektoren, en tilskudsløsning inden for EU's landbrugsstøtte og en CO_2e-afgift for denne sektor eller en kombination af disse, samt mulige tiltag for omkostningseffektiv regulering af landbruget, som adresserer CO_2e-udledninger og øvrige eksternaliteter, herunder fx miljø og sundhed" Kommissorium for ekspertgruppen for grøn skattereform.

Ekspertgruppen har et bredt mandat i forhold til landbruget, hvilke løsninger, som de kan anvise, som det fremgår af ovenfor indsatte uddrag fra ekspertgruppens kommissorium.

Afgift vs. tilskud – Status fra det Økonomiske Råd

Det er vigtigt at have prisen for øje ved helt at fravælge en afgiftsløsning. En CO_2-afgift i landbruget er et vigtigt virkemiddel til at opnå reduktioner i udledningen af drivhusgasser. Læs et bud på, hvordan principperne for sådan en afgift kunne indrettes:

- https://concito.dk/nyheder/co2-afgift-skal-motivere-til-innovation-landbruget

I en mere stiliseret analyse er det værd at sætte de værktøjer op over for hinanden, der kan opfylde målsætninger i landbruget. I sidste ende vil klimamål for landbrug og skov naturligvis blive opfyldt med en kombination af virkemidler. Denne beregning tjener derfor primært til at illustrere merpris ved at fravælge afgiftsinstrumentet som en del af virkemiddelpakken.

Det Økonomiske Råd har med deres publikation Økonomi og Miljø fra 2020[6] redegjort og beregnet prisen ved at vælge tilskudsvejen frem for afgiftsvejen.

Her en kort gennemgang af deres mange argumenter for at foretrække afgiftsvejen[7]:

- For det første så ændrer tilskuddet kun det, der gives støtte til. Der bliver fx givet støtte til et produkt, der reducerer udledning fra køerne. Men produktion af køer og forbruget af køer er uændret. En afgift derimod går også ind og ændrer på den samlede produktion og forbrugssammensætning. Tilskuddet rammer smalt og skal derfor rykke mere for at opnå den samme reduktion.
- For det andet så påvirker tilskud alene det virkemiddel, som tilskuddet gives til. Afgiften er den bredspektrede vaccine, der også rammer det, som vi ikke kender. Man ender derfor med, at et tilskud overser andre billigere reduktionsmuligheder. Tilskuddet undertrykker faktisk den nødvendige omstilling.
- Afgiften gennemtvinger en direkte adfærdsændring og det gør tilskuddet også, men det er umuligt at vide præcis, hvor meget tilskud den enkelte aktør kræver. Tilskuddet bliver derfor nødt til at blive sat på et niveau, der får de mest uvillige med. Det gør tilskuddet dyrere, fordi det høje tilskud også tilfalder, dem der i virkeligheden ikke krævede lige så meget for at ændre adfærd.
- Et tilskud flytter betaling fra udleder til det offentlige. Der er derfor en særskilt omkostning for samfundet ved at skulle øge skatter til den krævede finansiering.

Tilskuddets pris

I det Økonomiske Råds rapport fra 2020 medførte skiftet fra en drivhusgasbeskatning til en tilskudsstrategi følgende konkrete effekter:

- Reduktionsmålet kan indfries ved at afgiftsniveauet sættes til 1.250 kr./ton CO_2, mens støtteniveauet for samme resultat skal sættes på et mere end dobbelt så højt niveau – nemlig 2.600 kr.
- Et fem gange højere velfærdstab (fra 3,7 til 17,8 mia. kr.)
- En meromkostning pr. "reddet" årsværk på 800.000 kr.
- Et finansieringsbehov for staten på 50 mia. kr.

De elementer undervurderer prisen ved tilskuddet, som det Økonomiske Råd selv siger. Fordi det antager, at tilskudsstrategien er "perfekt". Det antages, at tilskudsgiver lige så effektivt kan identificere,

[6] Økonomi og Miljø 2020 - link her
[7] do. s. 25

hvor udledninger skal reduceres, som hvis der blev lagt en afgift på den enkelte udleder. Hvilket er en mere end heroisk antagelse. Samtidigt ses der bort fra administrative omkostninger ved en tilskudsmodel.

Med afsæt i det Økonomiske Råds analyse kan man også for dagens status opgøre prisen ved at skulle indfri landbrugets reduktioner gennem tilskud fremfor ved afgiftsinstrumentet.

Der skal reduceres i størrelsesordenen 5 mio. tons. Den gennemsnitlige skyggepris (pris pr. ton reduceret) er i Klimaprogram 2022 opgjort til 1.400 kr./ton. for en række virkemidler for landbruget, dog kun for virkemidler op til 1,8 mio. tons.

I DØRS rapport var reduktionen på 15 mio. tons., så med sammenlignelige størrelser, så vil en tilskudsdrevet indsats for landbruget have følgende konsekvenser:

- Et velfærdstab på 6 mia. kr. mod under 1 mia. kr. ved en afgift
- Et finansieringsbehov på ca. 15 mia. kr. (støttekroner men også tabt økonomisk aktivitet fra nye afgifter) Et beløb der svarer til indtægt fra registreringsafgift eller 75% af topskat.
- Omkostningen pr. reddet årsværk er sværere at fastslå, men de 800.000 kr. fra det Økonomiske Råd 2020 er stadig en brugbar størrelse.

De nærmere beregninger til ovenstående fremgår af det efterfølgende.

Baggrund til beregning af støttebehov

Direkte fra Miljøøkonomisk Råds rapport "Økonomi og Miljø 2020" (rapport sidetal ikke pdf-sidetal)

- Afgiftsniveauet kan sættes på 1.250 kr. mens støtteniveauet for samme resultat skal sættes på et mere end dobbelt så højt niveau – nemlig 2.600 kr. (s. 100 boks.I.22)
- Et fem gange højere velfærdstab (fra 3,7 til 17,8 mia. kr.) (s. 105 tabel I.15)
- En meromkostning pr. "reddet" årsværk på 800.000 kr. (s. 105 tabel I.15)
- Et finansieringsbehov for staten på 50 mia. kr. (s. 100)

Fra Miljøøkonomisk Råd til dagens status

Der skal reduceres med 5 mio. tons. Den gennemsnitlige skyggepris (pris pr. ton CO_2e reduceret) er i Klimaprogram 2022 opgjort til 1.400 kr./ton. Det er med andre ord sammenligneligt med de 1.250 kr./ton, som det Økonomiske råd (DØRS) anvendte.

I DØRS rapport var reduktionen på 15 mio. tons., så med sammenlignelige størrelser, så vil en tilskudsdrevet indsats for landbruget have følgende konsekvenser:

- Et velfærdstab på 6 mia. kr. mod under 1 mia. kr. ved en afgift:
  - Forholdet mellem afgift og tilskud i velfærdstab er på 5. Altså velfærdstabet øges med 5 ved brug af tilskud frem for afgifter.
  - Den af det Miljøøkonomiske Råd beregnede velfærdstab var på lidt over 1 mia. kr. ved en optimal afgiftsstrategi for en reduktion på 5 mio. tons.
  - Derfor velfærdstab (samlet fattigere økonomi) på 6 mia. kr.

- Et finansieringsbehov for staten på ca. 15 mia. kr. (støttekroner men også tabt økonomisk aktivitet fra nye afgifter). Finansieringsbehov er:

  - Hvis 15 mio. tons reduktion i DØRS rapport kræver, at der skabes finansiering for 50 mia. kr., så kan det antages, at 5 mio. tons kræver 15 mia. kr. Samme forhold.

Det tal kan også sandsynliggøres på følgende vis. Der skal reduceres med 5 mio. ton. Det Økonomiske Råds analyse viste, at et skift fra en afgift til en tilskudsmodel betød at det krævede dyrere tiltag. Prisen på tiltag steg i DØRS rapport fra 1.250 kr./ton til 2.600 kr./ton ved skift fra afgift til tilskud. Det vil sige mere end en fordobling.

Den gennemsnitlige beregnede pris i Klimaprogram 2022 er på 1.400 kr./ton. for en række tiltag på landbrugsområdet. (se tabel nedenfor). Men det vedrører alene tiltag på op til 1,8 mio. ton.

Det vil sige der skal findes yderligere tiltag, der ligger ud over de allerede identificerede. Tiltag der sandsynligvis er dyrere. Men selv hvis prisen kan holdes på 1.400 kr./ton vil det kræve en ren støtteomkostning i 2030 på 9 mia. kr. (1.400 kr./ton for 5 mio. ton samt nettoafgiftsfaktor).

Men det samme problem, som beskrevet i DØRS rapport, vil fortsat gøre sig gældende. Der er ikke en afledt effekt af en produktionsomlægning drevet af en afgift. Der sker kun den omstilling, som støttemidler betaler til. Der skal betales støtte til hver eneste ton reduktion.

I DØRS rapport medførte dette en fordobling af prisen til 2.600 kr./ton. I dette regnestykke er der ikke antaget en fordobling men en stigning på 1.000 kr./ton til 2.400 kr./ton fra 1.400 kr./ton, Den lavere stigning er valgt ud fra et forsigtighedsprincip. Det er også på et lavere niveau end de dyreste tiltag analyseret i Klimaprogram '22.

En gennemsnitlig støtteomkostning på 2.400 kr./ton i 2030 giver en støtteomkostning på 12 mia. kr. Den ekstra omkostning op til 15 mia. kr. skyldes, at når staten pålægger en beskatning, så taber de penge et andet sted i økonomien (penge som borgere ikke længere har, som de ellers ville have brugt på andre beskattede goder). Den såkaldte nettoafgiftsfaktor. Det ender dermed med et samlet beskatningsbehov på 15 mia. kr. i 2030.

Nedenstående er oversigt over tiltag for landbruget i Klimaprogram 2022. Der er både støtte og reguleringstiltag (altså krav til erhvervet). I en ren støttemodel vil man antage, at reguleringstiltag erstattes af støtteordninger for at opnå samme effekt. En afgiftsmodel vil erstatte støtte- og reguleringstiltag for at opnå samme effekt.

Tiltag i Klimaprogram 2022 for landbrug og skov	Effekt CO_2-2025	Effekt CO_2-2030	Pris for Stat-2025	Pris for Stat-2030	Pris for Erv-herv-2025	Pris for Er-hverv-2030	Skyggepris m. side-effekt
Tilskud til udtagning og vådlægning af lavbunds-jorder og randarealer (5.500 ha)	-	0,1	-	725	-	-	-
Nedsat kvælstofkvote (15 pct.)	0,3	0,3	-	-	550	550	-
Statslig skovrejsning uden medfinansiering (klimaoptimeret - 7.000 ha frem mod 2030)	-	0,1	339	-	-100	-	-
Øget støtte til privat skovrejsning (ca. 2.850 ha frem mod 2027)	-	0,0	50	150	-	-	-
Krav om teltoverdækning af gylletanke i kombination med flydelag	-	0,1	-	-	-	25	350
Krav om staldforsuring i kvægstalde	-	0,0	-	-	-	25	450
Krav om nitrifikationshæmmere i husdyrgødning fra 2026 (forudsætter afdækning af vidensbehov)	-	0,2	-	-	225	225	850
Krav om nitrifikationshæmmere i kunstgødning fra 2026	-	0,5	-	-	500	500	1.150
Pulje til brun bioraffinering (pyrolyse)	-	0,2	-	250	-	-	2.000
Fysisk vandløbsindsats	-	0,0	225	-	-	-	3.200
Krav om gyllekøling i svinestalde	-	0,0	-	-	-	50	4.500
Øget indsats i målrettet regulering (udover landbrugsaftale)	0,3	0,3	1.150	1.150	-	-	4.950