

Veje til grøn omstilling

Ekspertgruppen for en grøn skattereform har for nylig leveret tre bud på, hvordan Danmark kan opfylde klimaforpligtelserne i 2030 og på længere sigt. Modellerne kvantificerer de relevante afvejsninger for en grøn omstilling af samfundet. Den omstilling skal tilgodesee hensyn til fx samfundsøkonomisk effektivitet, påvirkning af eksisterende erhvervsstruktur, den sociale balance og sunde offentlige finanser. Lykkes det, kan den grønne omstilling få bred politisk og folkelig opbakning.



Af Michael Svarer,
Professor i økonomi,
Institut for Økonomi, Aarhus
Universitet og formand for
ekspertudvalget for en grøn
skattereform

Hvordan fungerer en CO₂-afgift?

Analysen er relativt simpel: Udledning af drivhusgasser medfører temperaturstigninger, der medfører vejrændringer, der medfører samfundsøkonomiske omkostninger. Der er for hvert led i denne kæde stor usikkerhed om den kvantitative størrelsesorden på de afledte effekter. De analyser, der forsøger at estimere størrelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger (social cost of carbon), rammer dog konsistent niveauer, der klart overstiger den pris, der er på at udlede drivhusgasser. Konsekvensen er, at der udledes for mange drivhusgasser i forhold til det samfundsøkonomisk optimale niveau.

Den engelske økonom Arthur Cecil Pigou leverede i sin bog "Economics of Welfare" fra 1920 en meget simpel løsning på problemet. Hvis der indføres en skat på produktionen, der præcist modsvarer den marginale skadeomkostning ved produktionen, vil producenten ændre adfærd, hvilket vil resultere i, at den udledning, der finder sted, er samfundsøkonomisk optimal i den forstand, at den marginale nytte, der er ved at forbruge den vare, der produceres, præcis modsvarer den samfundsøkonomiske marginalomkostning, som produktionen (inkl. forureningen) implicerer.

Hermed er ideen om en CO₂-afgift født. En væsentlig pointe er, at en CO₂-afgift ikke er målet i sig selv, men derimod et relevant middel, der skal bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser. I det omfang markedet selv kan internalisere eksternaliteten og sikre den optimale udledning, er CO₂-skatten uønsket, da den som alle andre skatter også har negative forvriddningseffekter på både forbrugs- og produktionssiden af økonomien.

Under særlige markedsvilkår, hvilket i dette tilfælde vil sige få markedsdeltagere og velde-

finerede ejendomsrettigheder, vil man kunne forvente, at markedsdeltagerne af egen kraft håndterer markedsfejlen (jf. Ronald Coase). Klimaproblemet er imidlertid karakteriseret ved at være meget langt fra at opfylde kriterierne for, at markedet selv løser problemet. Udledning af drivhusgasser har globale effekter uanset, hvor de udledes, hvilket komplicerer spørgsmålet om veldefinerede ejendomsrettigheder, og der er mange aktører, der skal nå til enighed om, hvem der skal afholde omkostningerne for at reducere udledningen.

Indførelse af en CO₂-afgift vil sende et pris-signal til markedsdeltagerne, hvilket vil motivere til at nedbringe udledninger ved at omlægge produktionen eller forbruget i en mere klimavenlig retning, og det vil samtidig give incitamentet til teknologisk udvikling, der understøtter den grønne omstilling. CO₂-afgiften er hermed det samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive redskab i værktøjskassen, da det bidrager til at opnå reduktionsmålsætningen med de lavest mulige forvriddinger af produktions- og forbrugsbeslutninger.

Da CO₂-afgiften skal kalibreres efter de samfundsøkonomiske omkostninger af forureningen, følger endvidere, at den skal være ensrettet på tværs af økonomiens sektorer. Det vil sige, at alle, der udleder drivhusgasser uanset udledningskilde eller sektor, skal betale samme afgift pr. udledt tons CO₂-ækvivalent for at sikre den mest hensigtsmæssige omstilling.

Det lyder relativt simpelt. Alligevel eksisterer der ikke eksempler på, at det økonomiske lærebogsforslag er blevet fuldt implementeret, og det er ikke voldsomt overraskende.

Indførelsen af en CO₂-skat har negative konsekvenser for de producenter, der bliver på-

lagt en afgift, da deres produktionsudgifter stiger. Det vil også påvirke forbrugerne, der vil opleve stigende priser i det omfang, producenterne er i stand til at overvælde afgiftsbelastningen på forbrugerne.

Det gør det desuden ikke mere politisk eller socialt spiseligt, at der er en tidsmæssig forskydning mellem gevinsterne ved at reducere drivhusgasudledningerne og omkostningerne. For at holde fremtidige temperaturstigninger i ro skal nulevende generationer påtage sig de omkostninger, der er forbundet med at reducere udledningerne, selvom gevinsten primært tilfalder deres efterkommere.

Og selv inden for de nuværende generationer er der store forskelle på tværs af kloden i forhold til, hvor meget de enkelte lande har bidraget til de globale temperaturstigninger. Udviklingslandene kan med rette argumentere for, at rigere og mere udviklede lande netop har opnået en stor del af den rigdom ved at overtrække på klodens klimaregnskab, og de derfor bør påtage sig en større del af omstillingsomkostningerne til en mindre klimaintensiv produktion.

Det giver således god mening, at der sker en global koordinering af klimapolitikken, der tager hensyn til de fordelingsmæssige aspekter, ved dels de historiske udledninger og dels landenes indkomstmæssige muligheder for at absorbere omstillingsomkostningerne.

Kyoto-aftalen fra 1997 og senere Paris-aftalen fra 2015 er forskellige former for udmøntning af en global koordinering for at komme tættere på klimaneutralitet. Med Paris-aftalen opgav man ideen om en global funderet CO₂-afgift, eller det i et økonomisk henseende ækvivalente CO₂-kvotemarked. I stedet er indsatsen for at holde den globale temperaturstigning under 2 grader og helst under 1,5 grader i forhold til det førindustrielle niveau baseret på frivillige tiltag fra de involverede lande.

Hvor Kyoto-aftalen var en topdown-styret proces, hvor landene blev pålagt et reduktionskrav, er Paris-aftalen en bottom-up-tilgang. Som styringsredskab forekom Kyoto-aftalen mere effektiv i forhold til at garantere målopfyldelse, men den manglende tilslutning til systemet gødede jorden for et system baseret på frivillighed. Filosofien bag Paris-aftalen er, at hvis land A forpligter sig til en relativ stor reduktion og viser en attraktiv vej til målopfyldelse, vil land B følge trop.

Lækageeffekten og EU's CO₂-kvotemarked

En naturlig konsekvens af Paris-aftalen er, at forskellige lande har forskellige reduktionshastigheder og anvender forskellige instrumenter til at nå de indberettede reduktionsmål. Det har den oplagte konsekvens, at klimaintensiv produktion kan have en tilskyndelse til at søge mod lande med de mindste klimaambitioner, hvilket vil reducere effektiviteten af de enkelte landes klimapolitik. Selvom der skabes nationale og territoriale reduktioner, vil der være en risiko for, at de modsvares af øgede udledninger i de lande, der ikke har bindende klimamål.

Dette fænomen kaldes lækage, og nettoeffekten på de globale udledninger af et lands klimatiltag er således den nationale reduktion fratrukket den eventuelle lækageeffekt. Størrelsen på lækageeffekten er svær at opgøre, da den blandt andet vil afhænge af, hvor bindende mål andre lande har, hvor produktionen i givet fald vil søge hen, og hvor klimaeffektiv produktionen er i det land, hvor produktionen havner. Jo større lækageeffekt, jo mindre global klimaeffekt.

Set med snævre danske foregangslands-interesser vil det således være hensigtsmæssigt, at andre lande førte en mere aktiv klimapolitik, da det vil øge klimagevinsten af de tiltag, som danske politikere vedtager. Er der et politisk ønske om, at lækageeffekterne skal reduceres, hvilket der eksplicit er i den danske kli-

” En væsentlig pointe er, at en CO₂-afgift ikke er målet i sig selv, men derimod et relevant middel, der skal bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser.

” EU’s klimapolitik nærmer sig implementeringen af økonomers drømmescenarie.

malov fra 2019, er det således nødvendigt at tilpasse klimapolitikken i forhold til de globale klimaeffekter. Der er flere muligheder for at reducere lækageeffekterne.

Det mest oplagte er at indgå internationale aftaler om en fælles klimapolitik. På globalt plan sker det via Paris-aftalen. Ambitionerne i Paris-aftalen er dog noget mere beskedne end de danske, så lækagereduktionen af Paris-aftalen er til at overse.

Mere effektiv er imidlertid den fælles EU-klimapolitik. For EU-landene har der siden 2005 eksisteret et CO₂-kvotemarked, ETS, for de største industrivirksomheder og for energisektoren. Et kvotemarked og en CO₂-afgift vil, hvis de skrues rigtigt sammen, give ens reduktioner i udledningerne til samme samfundsøkonomiske omkostninger. Ved gradvist at udfase mængden af CO₂-kvoter sigter kvotesystemet mod at opnå en total fossilfri industri- og energisektor i løbet af 2040’erne. Det betyder, at det ikke er muligt at flytte udledende aktiviteter rundt i EU, da den samlede udledning skal nedbringes, og dermed forsvinder lækageeffekten.

I 2027 træder et nyt kvotesystem, ETS-II, i kraft, der skaber et lignende marked for rumvarme- og transportsektoren, og det diskuteres, om der skal skabes et tilsvarende marked for landbrugets ikke-energi-relaterede udledninger.

I foråret 2023 reformerede EU klimapolitikken i den såkaldte ”fit-for-55”-pakke. Det førte til en markant opstramning af reduktionskravene for EU-landene. I Danmarks implicerer aftalen, at lever Danmark op til EU-målsætningerne, vil det med meget stor sandsynlighed medføre en overopfyldelse af klimalovens 70%-målsætning. Med andre ord er EU’s klimapolitik dermed mere bindende i forhold til udledning af drivhusgasser fra dansk produktion.

En strammere fælles europæisk klimapolitik er således et effektivt instrument til at nedbringe lækageeffekten inden for EU, men den reducerer ikke lækageeffekten ud af EU. For at reducere denne har EU indført et toldsy-

stem på særligt klimaintensive produkter, der importeres til EU.

EU’s klimapolitik nærmer sig implementeringen af økonomers drømmescenarie. Et samfundsøkonomisk omkostningseffektivt reguleringssystem, der via kvoteprisen sender et præcist signal til markedsdeltagerne om at omstille produktion og forbrug med de lavest mulige forvridningsomkostninger og derudover bidrager til øget incitament til at udvikle grønne teknologier.

Kvotesystemet håndterer endvidere den forskel, der er i omstillingsomkostninger og lækageudfordringer på tværs af sektorer, på en meget hensigtsmæssig måde ved hjælp af gratis kvoter, der langsomt udfases. Det betyder, at eksempelvis klimaintensive sektorer, der er stærkt konkurrenceudsatte, tildeles en vis portion kvoter, som kan bidrage til at udvikle en mere klimavenlig produktion, uden at virksomhedernes rentabilitet kvæles af kvotebetalingen.

EU’s kvotesystemer for hele økonomien er dog ikke nået helt i mål endnu, så indtil videre skal der også gennemføres en national klimapolitik for at opfylde den manko i den danske klimalovs 70%-målsætning, der ikke håndteres af ETS og ETS-II.

En anden og meget anvendt måde at støtte grøn omstilling og reducere lækageeffekten på er at yde tilskud til omstilling af produktionen, som kan ske ved enten at omstille til brug af mindre fossilbaseret energi eller ved at begrænse udledningen fra selve produktionen. Omstillingstilskud vil kunne reducere udledningerne af drivhusgasser uden at reducere produktionsomfanget og dermed flytte produktion til udlandet. Sidstnævnte kræver dog, at der gives fuld støtte til denne omstilling for at undgå prisstigninger på de relevante produkter, og i dette tilfælde er det skatteyderne, der bærer omkostningen.

Hvor EU’s og dermed også dansk klimapolitik er baseret på en kombination af klimaafgifter/kvotesystem og tilskud til teknologisk udvikling, er eksempelvis den amerikanske klimapolitik i altovervejende grad skatteyder-

” En vigtig erkendelse i den rapport var, at udledningerne fra danske virksomheder er koncentreret i relativt få virksomheder

” Lykkes det at nå i mål med en model, der prisfastsætter udledninger fra den ikke-energirelaterede del af landbruget, vil Danmark være det første land, der regulerer denne type udledninger på en markedskonform måde.

finansieret og baseret på skattefradrag til grøn omstilling senest effektueret ved Bidens ”Inflation Reduction Act” fra 2022.

Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform

I de seneste tre år har Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform arbejdet med at analysere forskellige modeller til at opfylde klimalovens målsætning om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70% i 2030 i forhold til niveauet i 1990. Arbejdet er sket under hensyntagen til, at den grønne omstilling sker samfundsøkonomisk effektivt, det vil sige med ensartede CO₂-afgifter, men samtidig med øje for at reducere de lækageeffekter, der opstår, hvis produktionen i Danmark falder og erstattes af øget produktion i udlandet. Disse såkaldt guidende principper i klimaloven indbefatter desuden et ønske om at understøtte eksisterende erhvervsstruktur, social balance og sunde offentlige finanser.

Første rapport, der udkom i februar 2022, fokuserede på udledninger i industrien. En vigtig erkendelse i den rapport var, at udledningerne fra danske virksomheder er koncentreret i relativt få virksomheder, hvilket med andre ord betyder, at langt de fleste danske virksomheder har en meget begrænset udledning. Konsekvensen af dette er, at det ligeledes er ganske få skuldre, der skal bære omkostningen ved en kraftig reduktion i udledningerne, hvis de opnås udelukkende ved et CO₂-afgiftsinstrument.

Rapporten fra 2022 indeholdt tre modeller, der på forskellig vis afvejede klimalovens guidende principper. Model 1 vægtede samfundsøkonomisk omkostningseffektivitet højt med fokus på ensartede afgifter, der sikrede de nødvendige reduktioner. Denne model betød forholdsvis store konsekvenser for de mest udledende virksomheder, og model 2 og model 3 angav muligheder for at imødegå disse konsekvenser på forskellig vis. Model 2, som senere udgjorde grundlaget for den grønne skattereform, der blev indgået af et bredt udvalg af Fol-

ketingets partier i juni 2022, kombinerede afgiftsniveauer, der varierede efter, hvor lækageudsatte erhvervene var, med tilskud til teknologisk omstilling. Tilskud til den teknologiske omstilling blev dels finansieret af afgiftsbetalingerne og dels ved at trække på de offentlige finanser.

I februar 2024 leverede ekspertgruppen sit bud på modeller, der adresserer udledninger fra landbrugets ikke-energirelaterede udledninger. Der er opstillet tre modeller efter samme skabelon som i den første rapport. Model 1 sigter mod lave samfundsøkonomiske omkostninger, mens model 2 og 3 opererer med bundfradrag til at kompensere landbruget og lavere afgiftsniveauer for de mest lækageudsatte for at reducere erhvervsstruktureffekterne og dermed lækageproblematikken.

Modellernes styrke er, at de kvantificerer de oplagte politiske afvejninger, der er forbundet med at sikre en grøn omstilling, der skal vægte omkostningseffektivitet, lækageeffekter, eksisterende erhvervsstruktur, social balance og offentlige finanser og samtidig forsøge at nå en løsning, der opfylder klimamålsætningerne, men gør det på en måde, der er økonomisk, politisk og social acceptabel.

De tre modeller er nu genstand for en bredere diskussion i forhold til landbrugets påvirkning på vandmiljø, klima og biodiversitet i den såkaldt grønne trepart og vil, afhængigt af hvordan denne forløber, kunne danne grundlag for en eventuel politisk aftale, som skal nedbringe udledninger af drivhusgasser fra landbruget for at opfylde både klimaloven og EU-forpligtelser.

Lykkes det at nå i mål med en model, der prisfastsætter udledninger fra den ikke-energirelaterede del af landbruget, vil Danmark være det første land, der regulerer denne type udledninger på en markedskonform måde. Næste skridt bliver så at rejse til COP29 i Baku i Aserbajdsjan og motivere de andre lande til at følge trop.