

Februar 2022



VI KAN IKKE FORVENTE STORE CO2- REDUKTIONER AF EKSPERTGRUPPEN OM CO2- BESKATNING I FØRSTE OMGANG

Notat udarbejdet af
cheføkonom Jens Hjarsbech og klimakononom Sara de Roepstorff

HOVEDKONKLUSIONER

- Til februar 2022 skal ekspertgruppen for en CO₂-afgift komme med første delrapport, der skal lægge den overordnede ramme for den fremtidige CO₂-beskatning i Danmark.
- Ekspertgruppen har fået en yderst kompliceret opgave, da opdraget ikke bare er at skaffe CO₂-reduktioner, der bidrager væsentligt til at nå 70 pct.-målet, men også at opfylde en lang række betingelser, som fx at forslagene skal være provenuneutrale og understøtte BNP og beskæftigelse "på en socialt afbalanceret måde". Der skal ligeledes tages højde for CO₂-lækage, og forslagene skal være implementerbare.
- Første delrapport skal ikke berøre landbruget, hvorfor en stor del af udfordringen ikke berøres før den endelige rapport senere i 2022.
- Første delrapport kan derfor hovedsageligt foreslå en afgift, der kan have effekt på udledningerne i industrien og fra transport. Langt det meste af industriens udledninger er dog omfattet af EU's kvotesystem, og prisen heri er steget fra ca. 200 kr. pr. ton CO₂e til aktuelt 700 kr. det seneste år. Det efterlader en lavere potentiel effekt fra en dansk CO₂-afgift end tidligere forventet, medmindre den ser helt bort fra virksomhedernes kvoteudgifter og dermed dobbeltbeskatter danske industrivirksomheder.
- Transporten er i forvejen underlagt energi- og CO₂-afgifter, der giver en effektiv CO₂-beskatning på benzin og diesel på hhv. ca. 2.000 og ca. 1.500 kr. pr. ton CO₂. En yderligere effekt heraf må derfor være betinget af, at energiafgiften ikke sænkes tilsvarende. Og selv her er det usikkert, hvor meget det kan virke på den helt tunge lastbiltransport, da de teknologiske løsninger endnu ikke er markedsklare, mens en ensidig dansk afgift herpå ikke kan forventes at drive den globale udvikling af de nødvendige teknologier.
- Vi forventer, at ekspertgruppen vil give et eller flere forslag på, hvor høj den fremtidige afgift skal være, hvordan den indføres, og hvordan andre komplementære afgifter udfases. Vores forventning til et sådan forslag vil være, at afgiften indføres gradvist med en lav sats de første år, som stiger frem mod et endeligt niveau i 2030. For de virksomheder, der skal omstille deres produktion, er et troværdigt signal – ikke blot om CO₂-afgiften, men også om subsidier og reguleringstiltag – afgørende for, at de kan foretage de rette investeringer i grønne løsninger og teknologier. Derfor haster det mere med klare signaler om prisen i 2030 end den præcise udformning af afgiften.
- Vi forventer også, at ekspertgruppen vil tage højde for lækageproblematikken i de konkurrenceudsatte erhverv, fx gennem et bundfradrag (der dog kan være kompliceret og administrativt besværligt at indføre). Dette har i første omgang hovedsageligt betydning for industrien og dermed også samspillet til kvotesystemet, hvor lækageproblematikken tages hånd om ved at tildele et vist antal gratis kvoter. Hvis den danske CO₂-afgift lægges op ad kvoteprisen, løser det store dele af lækageproblematikken, der hvor den er størst, nemlig blandt kvoteomfattede virksomheder (nu hvor ekspertgruppen i første omgang skal se bort fra landbruget).
- Axcelfuture vil derfor, uanset hvad udvalget anbefaler, fastholde, at CO₂-afgiften bør lægges op ad kvoteprisen, evt. med en bund på det nuværende niveau. En kombination af en høj kvotepris, subsidier og regulering vil med al sandsynlighed være det rigtige greb frem mod 2030. Det er i forlængelse heraf usandsynligt, at man kan opdyrke områder som CCS/CCU og PtX uden subsidier frem mod 2030.
- Samlet set kommer udvalgets anbefalinger i første omgang næppe til at spille nogen afgørende rolle frem mod 2030, da CO₂-kvoteprisen er steget markant og den effektive CO₂-afgift i transport i forvejen er høj. Regeringen har tidligere vurderet et potentiale på ca. 3 mio. ton ved en afgift på 500. kr. Pga. udviklingen i kvoteprisen vurderer vi, at potentialet i første omgang er noget mindre – måske nærmere 2 mio. ton.

INDLEDNING

I forbindelse med den grønne skattereform fra december 2020 blev der nedsat en ekspertgruppe, der skal lægge rammerne for den fremtidige beskatning af drivhusgasser. Ekspertgruppen skulle komme med første delrapport inden udgangen af 2021, men det er nu blevet udsendt til februar 2022¹. Rapporten er længe ventet, da den skal beskrive den overordnede arkitektur for en ensartet CO₂e-regulering. Hvis det er muligt, skal delrapporten også komme med et bud på niveauet for den fremtidige CO₂-afgift i 2030.

Ekspertgruppen har fået en yderst kompliceret opgave, da opdraget ikke bare er at skaffe CO₂-reduktioner, der bidrager væsentligt til at nå 70 pct.-målet, men også at opfylde en lang række betingelser, som fx at forslagene skal være provenuneutrale og understøtte BNP og beskæftigelse "på en socialt afbalanceret måde". Der skal ligeledes tages højde for CO₂-lækage, og forslagene skal være implementerbare. Afgiftsomlægningen skal desuden tage højde for samspil med tilskudsordninger, EU-regler for energibeskatning, EU's kvotesystem – nuværende såvel som revisioner – og statsstøttereferer.

Ekspertgruppen kommer ikke til at fremlægge en færdig løsning for den fremtidige afgift for alle drivhusgasser, da den vanskelige del med at afgiftsbelægge udledningerne fra landbrugets biologiske processer først skal tages op i anden delrapport i løbet af 2022.

I dette notat laver vi en vurdering af potentialet i ekspertgruppens første rapport.

VI MANGLER KNAP 10 MIO. TON CO₂ FOR AT VÆRE I MÅL 2030

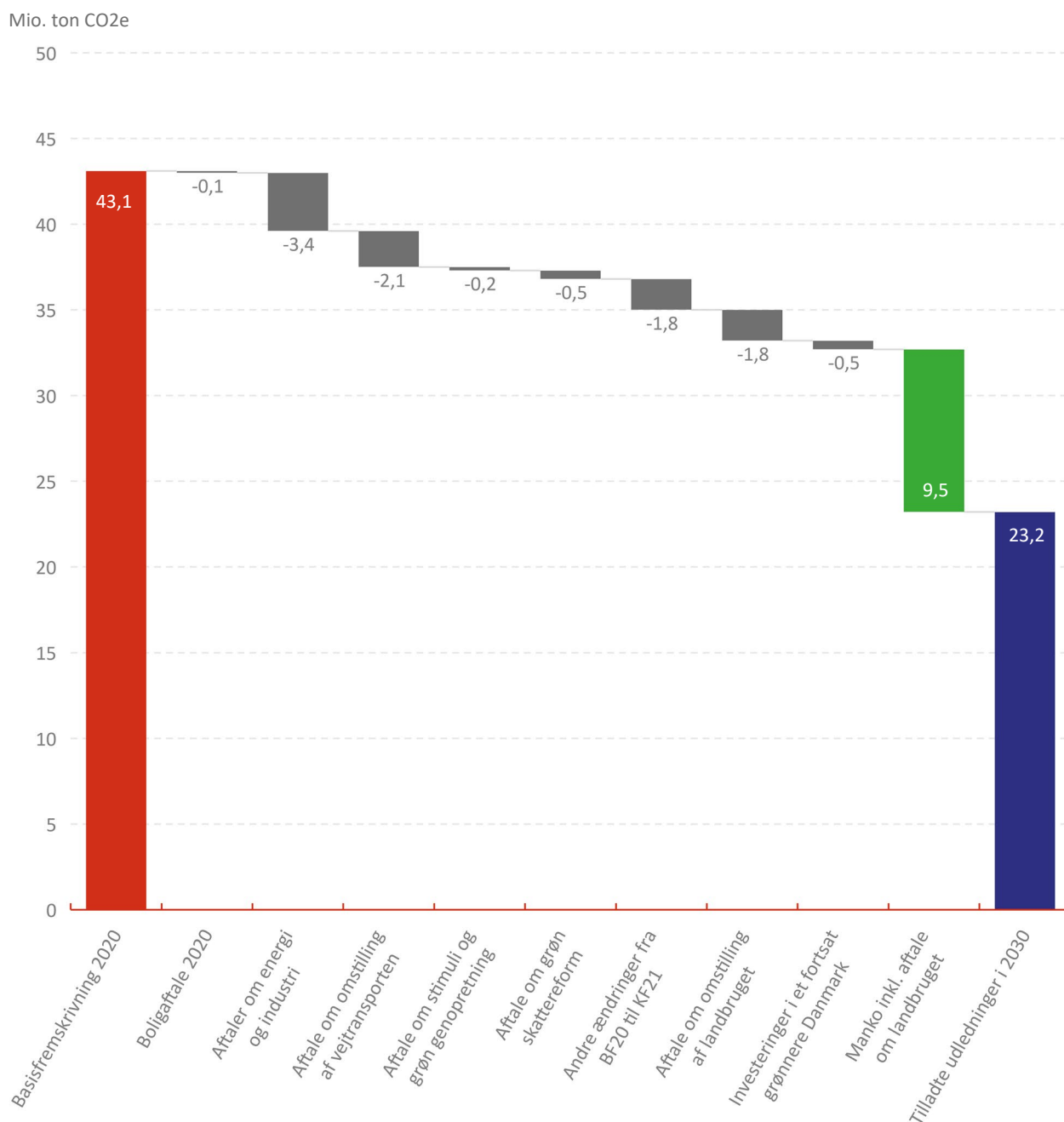
Da vi stod i 2020, var forventningen i Energistyrelsens Basisfremskrivning, at Danmarks udledning af drivhusgasser ville være 43,1 mio. ton CO₂e i 2030 uden nye tiltag.² Det ville i så fald være 20 mio. ton for meget ift. målet i 2030, der er på 23,2 mio. ton, svarende til en reduktion på 70 pct. ift. 1990.

Siden da er der blevet lavet politiske tiltag, der ifølge regeringens forventninger fjerner 10,5 mio. ton CO₂e, hvilket efterlader en manko på 9,5 mio. ton, jf. figur 1. Der er desuden lavet en landbrugsaftale, der i princippet viser vejen til yderligere reduktioner i landbruget på 5 mio. ton, men effekterne heraf er så usikre, at regeringen selv ikke indregner det i deres Klimaprogram 2021.

¹ [Eksperters anbefalinger til en CO₂-skat er forsinket - Altinget: Energi og Klima](#)

² [2020 Basisfremskrivning \(ens.dk\)](#)

FIGUR 1: REGERINGENS OPGØRELSE AF EFFEKTEN AF VEDTAGEN POLITIK OG DEN RESTERENDE REDUKTIONSMANKO



Kilde: [Klimaprogram 2021 \(kefm.dk\)](https://kefm.dk) og [Faktaark - Klimaeffekter af delaftale om Investeringer i et fortsat grønnere Danmark \(fm.dk\)](https://fm.dk)

Det er således mankoen på 9,5 mio. tons, som ekspertgruppen skal være med til at nedbringe. Da landbrugets biologiske processer ikke skal behandles i første delrapport, er der grænser for hvor store reduktioner vi kan forvente, at ekspertgruppens anbefalinger kan levere i første omgang.

For at få en ide om regeringens egen forventning til effekten af en CO₂-afgift, kan vi se i regeringens Klimaprogram 2021, der lister en række mulige virkemidler til at nå de sidste 10 mio. ton.³ Heri fremgår det, at regeringen forventer et potentiale på 1,6 mio. ton i industrien og 1,4 mio.

³ [Klimaprogram 2021 \(kefm.dk\)](https://kefm.dk) tabel 2

ton i transporten af en CO₂-afgift på 500 kr. pr. ton CO₂. Dertil kommer et potentiale i energiforsyningen på 0,3 mio. ton af en afgift på 250 kr. Dvs. et potentiale på lidt over 3 mio. ton, som dog alt andet lige vil være højere ved et højere afgiftsniveau.

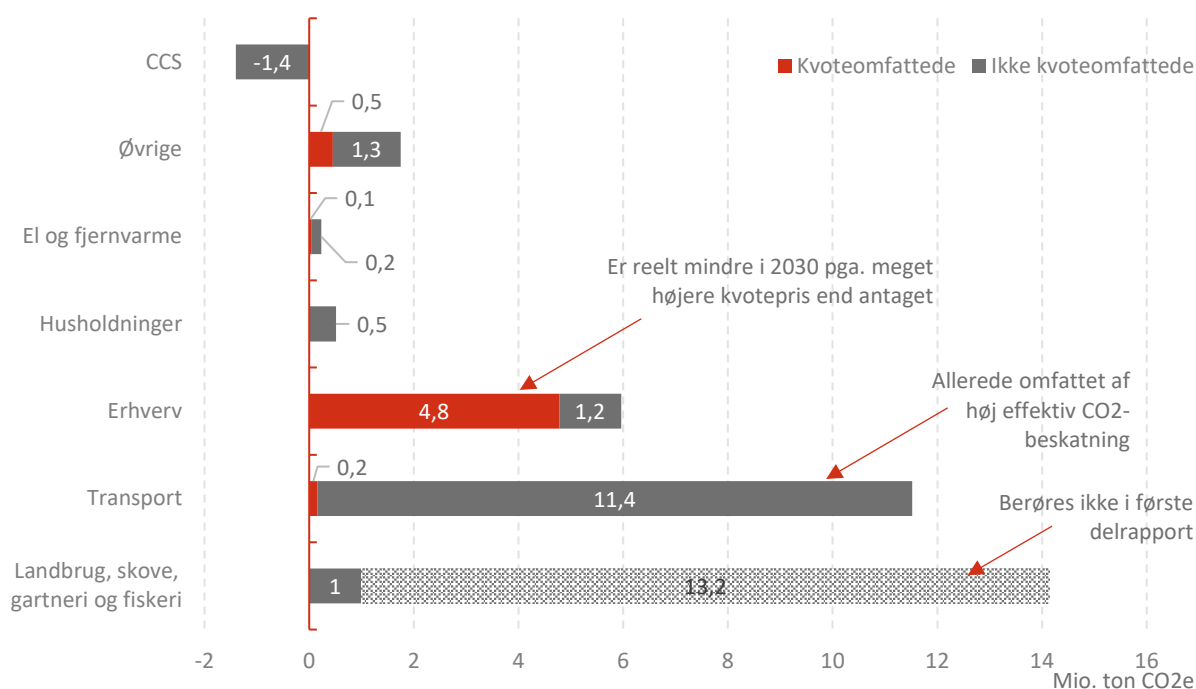
Det står dog i kontrast til vurderingen fra de miljøøkonomiske vismænd, der argumenterer for, at en CO₂-afgift på 1.200 alene kan sikre 2030-målet. Det er dog Axcelfutures vurdering, at dette overvurderer afgiftens effektivitet, da der er en række områder, hvor den teknologiske udvikling ikke er langt nok til, at markedet alene kan drive udviklingen frem til markedsmodning inden 2030.⁴ Det gælder navnlig ift. CCS/CCU, Power-to-X-teknologier og i landbruget (bl.a. fordi vi stadig mangler bedriftsregnskaber, så landbrugets udledninger fra dyr og jord kan måles præcist nok).

De største udledninger ligger i transporten og landbruget

Frem mod 2030 er det særligt i transporten og landbrugssektoren, de store reduktionsudfordringer ligger (med de nuværende forudsætninger og politiske aftaler). Transporten vil udlede 11,4 mio. ton CO₂e, mens landbruget vil udlede 14,2 mio. ton, jf. figur 2. Dernæst kommer resten af det private erhvervsliv, hvoraf industrien står for det meste. Her er det værd at bemærke, at 80 pct. af disse udledninger er omfattet af EU's kvotesystem.

Ser vi på de udledninger, der kan forventes at være berørt af ekspertgruppens første rapport, er det altså i alt overvejende grad transportsektoren, der fylder, da landbruget ikke berøres i første omgang (bortset fra energiudledninger på 1 mio. ton, der i dag er omfattet af CO₂-afgiften). Ser vi bort fra landbruget, er 28 pct. af udledningerne omfattet af kvotesystemet.

FIGUR 2: SEKTORFORDELTE UDLEDNINGER I 2030 MED AKTUEL TILTAG



Kilde: KF21, Klimaaftale for landbrug 2021 og FL22 delaftale om investeringer i et fortsat grønnere Danmark og egne beregninger.

Note: Inkl. effekt af landbrugsaftale på 1,79 mio. ton CO₂e. Effekten af landbrugsaftalen er fratrukket under "Landbrug, skove, gartneri og fiskeri". Øvrige består af afbrænding af affald og F-gasser. Landbrugets udledninger er skraveret, da disse udledninger ikke er omfattet af ekspertgruppens første delrapport (bortset fra energiudledninger på 1 mio. ton, der i dag er omfattet af CO₂-afgiften).

⁴ Se evt. Argumenter herfor her: [Axcelfuture om CO₂-afgift: Vi kan ikke bare læne os tilbage og lade markedet klare resten - Altinget: Energi og Klima](#)

CO₂-AFGIFTENS POTENTIALE

Vi vurderer herunder CO₂-afgiftens potentiale ud fra de væsentligste sektorer. Det er klart, at effekten er begrænset, når landbruget ikke omfattes i første omgang. Derfor vil den potentielle effekt sandsynligvis være større, når ekspertgruppens endelige rapport udkommer i 2022.

Begrænset potentiale i industrien pga. høj CO₂-kvotepris

Kategorien erhverv i figur 2 indeholder ud over industrien også servicesektoren ekskl. transport samt bygge- anlægssektoren. I 2030 er forventningen, at denne sektor udleder 1,2 mio. ton CO₂e, der ikke er dækket af kvotesystemet. Med de aktuelle kvotepriser på 700 kr. (se også afsnittet om kvoteprisen herunder), er det svært at se, at en CO₂-afgift på 500 kr. skulle give en reduktion i industrien på 1,6 mio. ton, som det fremgår af klimaprogrammet. Medmindre regeringen vil lægge afgiften oven på kvotebetalingen, uanset hvor høj kvoteprisen er, betyder det alt andet lige en lavere isoleret effekt af CO₂-afgiften, at kvoteprisen er steget markant.

Transporten allerede beskattet med ca. 1.500-2.000 kr. pr. ton CO₂

Det andet store potentiale ligger i transporten, der også tæller fx husholdningers kørsel i bil. Her er det dog værd at bemærke, at de nuværende energi- og CO₂-afgifter på benzin og diesel allerede svarer til en effektiv beskatning på hhv. 2.081 og 1.489 kr. pr. ton CO₂ i 2020.⁵ Trods denne relativt høje effektive CO₂-beskatning forventes det i klimafremskrivningen KF21, at udledningerne fra transporten kun falder med lige knap 2 mio. ton CO₂e fra 2021 til 2030.⁶ Det skyldes, at der særligt for den tunge vejtransport mangler tekniske muligheder for omstilling, da fx batteri- og andre grønne teknologier endnu ikke er gode nok til at kunne bruges i tung lastbiltrafik. Hvorvidt en ensidig dansk CO₂-afgift er i stand til at drive denne markedsudvikling er tvivlsom, hvormed en del af effekten af CO₂-afgiften på den tunge transport skal komme fra mindre transport eller transport i mindre men flere køretøjer som fx eldrevne varebiler o.l.

En yderligere effekt i transporten fra en forhøjet CO₂-afgift på 500 kr. må desuden være betinget af, at energifgifterne ikke sænkes tilsvarende. For at det ikke skal få for store fordelingsmæssige konsekvenser kræver det, at husholdningerne kompenseres herfor gennem andre afgifts-/skattelettelser, eller gennem ordninger á la den grønne check.

CO₂-afgiften på transport bør også ses i sammenhæng med, at EU-kommissionen har foreslået at lade vejtransport indgå i et fælleseuropæisk kvotesystem – dog separat fra det eksisterende kvotesystem. Forslaget er dog ikke vedtaget endnu, og det er endnu uklart hvornår transporten ville blive omfattet, og til hvilken CO₂-pris.

CO₂-kvotesystemet i EU har allerede reduceret mankoen

De danske CO₂-afgifter skal ses i sammenhæng med prisen for at udlede CO₂ for de virksomheder, der er omfattet af EU's kvotesystem (dvs. tung industri og forsyningssektoren). Både fordi kvotesystemet i sig selv kan levere nogle af vores reduktioner, og fordi det vil være udtryk for dobbeltbeskatning, hvis kvoteomfattede virksomheder også skulle betale CO₂-afgift

⁵ [SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 47 : SAU alm. del - endeligt svar på spm. 47.docx \(ft.dk\)](#)
Klimarådet når frem til en effektiv CO₂-afgift på diesel i 2021 på 1.229 kr. pr. ton CO₂ ([Veje til klimaneutral lastbiltransport | Klimarådet \(klimaraadet.dk\)](#))

⁶ [Klimastatus og -fremskrivning | Energistyrelsen \(ens.dk\)](#)

uafhængigt af deres kvoteudgifter.

Der har længe været en forventning om, at kvotesystemet ikke ville kunne levere markante reduktioner, fordi danske myndigheders forventning til prisen i 2030 har været lav. Således forventede de økonomiske råd i marts 2021, at prisen i 2030 ville være på godt 200 kr., mens Finansministeriet forventede en lidt højere pris i 2030 – nemlig knap 350 – hvilket er det, der indgår i den nyeste klimafremskrivning. Finansministeriet har dog i august hævet sit skøn til 472 kr. pr. ton CO₂ i 2030.⁷

Virkeligheden har dog allerede overhalet disse forventninger, da prisen har været kraftigt stigende gennem det sidste år og nu er kommet op på 700 kr. pr. ton CO₂, jf. figur 3. Selvom prisen naturligvis også kan falde, er det mest sandsynlige scenarie, at prisen forbliver på det nuværende niveau eller stiger, da EU arbejder på en stramning af systemet, der vil betyde færre tilgængelige kvoter og dermed højere priser alt andet lige.⁸

Da ca. 17 pct. af de danske udledninger inkl. landbrugets er dækkede af kvotesystemet, betyder de kraftigt stigende kvotepriser, at mankoen reelt er lavere end de 9,5 mio. ton, da bidraget fra kvotesystemet er være større end indregnet.

FIGUR 3: CO₂-PRISEN I EU'S CO₂-KVOTESYSTEM OG DANSKE MYNDIGHEDERS SKØN FOR KVOTEPRISEN I 2030



Kilde: Macrobond, Energistyrelsen, De Økonomiske Råd, Finansministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.
Note: 2030-skøn er i faste priser.

⁷ [Baggrundsnotat - CO₂-kvotepris \(ens.dk\)](#)

⁸ <https://axcelfuture.dk/s/EUs-revision-af-CO2-kvotesystemet.pdf>

INGEN LANDE HAR CO₂-AFGIFTER PÅ ALLE UDLEDNINGER

Ifølge kommissoriet kan ekspertgruppen også søge inspiration i andre landes CO₂-beskatning. Mange lande i EU har CO₂-afgifter, der supplerer kvotesystemet, og flere lande uden for EU har CO₂-afgifter eller kvotesystemer. Ifølge Verdensbanken er der fx indført prismekanismer på energiudledninger i en lang række lande, men for mange landes vedkommende dækker disse mekanismer ikke landbruget (se figur 4 i appendiks). Fx dækker EU's kvotesystem ikke landbruget og transport, mens det omvendt er dækket af vores nationale CO₂-afgift i Danmark.

Prismekanismer på procesudledninger (dvs. fx afbrænding af kalk i cementindustrien eller landbrugets udledninger fra dyr og jord) er derimod noget mindre udbredt. Ift. industrien i EU er de kvoteomfattede industrivirksomheders procesudledninger dækket af kvotesystemet, men få lande i EU har egne afgifter, der supplerer kvotesystemet ift. procesudledningerne, ligesom der er få lande uden for EU, der har mekanismer på industriens procesudledninger.

Det er værd at bemærke, at ingen lande har en CO₂-afgift, der dækker alle landets udledninger. Så ift. at indføre en CO₂-afgift i Danmark, der dækker alle udledninger og med samme pris, er der ikke meget inspiration at hente i andre lande.

HVAD KAN VI FORVENTE AF EKSPERTGRUPPENS FØRSTE RAPPORT?

Ekspertgruppens første rapport skal først og fremmest søge at lægge den overordnede ramme for den fremtidige CO₂-beskatning i Danmark, og hvordan denne beskatning skal spille sammen med øvrige skatter og afgifter samt EU's kvotesystem. Derfor kommer der ikke et klart svar på, hvordan den endelige CO₂-beskatning kommer til at se ud, bl.a. også fordi beskatningen af landbrugets udledninger fra dyr og jord ikke behandles i første omgang.

Vi forventer, at ekspertgruppen vil give et bud på, hvor høj den fremtidige afgift skal være, hvordan den indfases, og hvordan andre komplementære afgifter udfases. Vores forventning til et sådan forslag vil være, at afgiften indfases gradvist med en lav sats de første år, som stiger til et endeligt niveau i 2030. For de virksomheder, der skal omstille deres produktion, er et troværdigt signal – ikke blot om CO₂-afgiften, men også om subsidier og reguleringstiltag – afgørende for, at de kan foretage de rette investeringer i grønne løsninger og teknologier. Derfor haster det mere med et klart signal om prisen i 2030 end den præcise udformning af afgiften – uanset om prisen bliver fast eller sat til at følge den markedsbestemte kvotepris.

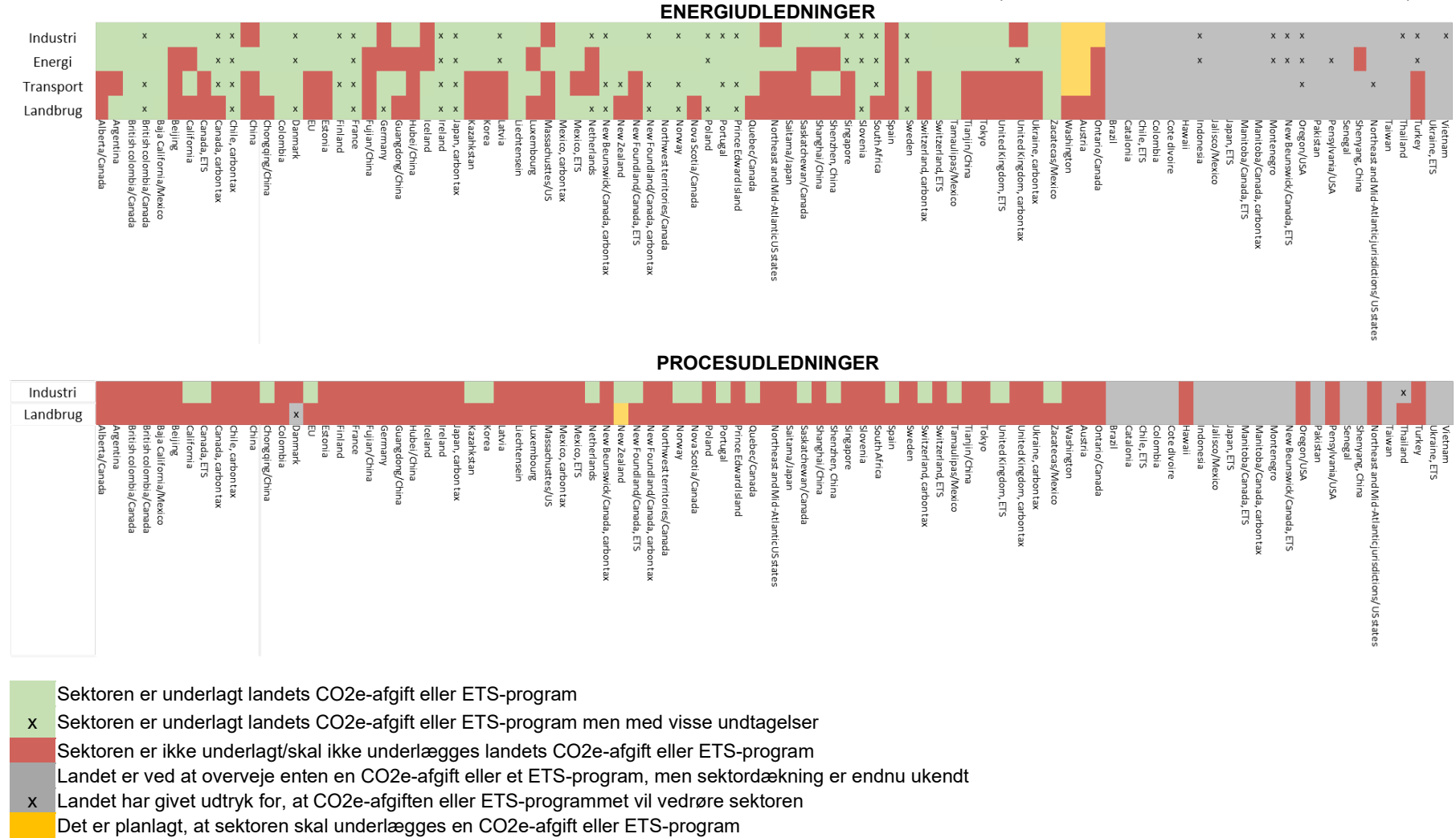
Vi forventer også, at ekspertgruppen vil tage højde for lækageproblematikken i de konkurrenceudsatte erhverv, fx gennem et bundfradrag (der dog kan være kompliceret og administrativt besværligt at indføre). Dette har i første omgang hovedsageligt betydning for industrien og dermed også samspillet til kvotesystemet, hvor lækageproblematikken tages hånd om ved at tildele et vist antal gratis kvoter. Hvis den danske CO₂-afgift lægges op ad kvoteprisen,

løser det store dele af lækageproblematikken, der hvor den er størst, nemlig blandt kvoteomfattede virksomheder (nu hvor ekspertgruppen i første omgang skal se bort fra landbruget).

KONTAKT
JENS HJARSBECH
CHEFØKONOM
TLF. 26 19 65 25
JH@AXSELFUTURE.DK

Appendiks

FIGUR 3: PRISMEKANISMER FORDELTE PÅ LANDE OG ENERGI/PROCESUDLEDNINGER (UD OVER EU'S ETS FOR EU-LANDE)



Kilde: Verdensbanken, Carbon Pricing Dashboard, egne kategoriseringer og egen research.