

Januar 2021



RETTESNORE FOR REGERINGENS KOMMENDE EKSPERTGRUPPE OM CO2-BESKATNING

Policy paper udarbejdet af
Seniorøkonom Palle Sørensen og Seniorøkonom Jens Hjarsbech

HOVEDKONKLUSIONER

- Den 8. december 2020 kom den længe ventede grønne skattereform. Med aftalen flyttes beslutningen om, hvad der skal drive den grønne omstilling frem mod 2030, reelt over til en endnu ikke nedsat ekspertgruppe, der skal levere sine anbefalinger i slutningen af 2022.
- Det er på mange måder beklageligt, at aftalen ikke skaber mere klarhed om rammerne for grønne investeringer noget før, men problemstillingerne ved at indføre en bred CO₂-afgift er komplekse.
- Ekspertgruppens opgave er at udforme en CO₂-afgift¹, der bidrager væsentligt til 70%-målsætningen i 2030, minimerer lækage, som samlet set er provenuneutral og understøtter BNP og arbejdsudbud på en socialt balanceret måde.
- Spørgsmålet er, om det reelt er muligt at udforme en CO₂-afgift, der kan levere på så mange parametre? Regeringen har selv vurderet omkostningen ved den grønne omstilling til mellem 16 og 24 mia. kr. årligt i 2030.
- Danmark har allerede en delvist dækkende CO₂-afgift, ligesom en række andre europæiske lande. Men ingen lande har på nuværende tidspunkt fuldt dækkende CO₂-afgifter.
- Klimarådets forslag om en bred CO₂-afgift på 1.500 kr. per ton CO₂, der dækker alle udledninger, er umiddelbart det mest ambitiøse forslag i Europa. Hvis forslaget realiseres, vil Danmark skulle udvikle et nyt skattegrundlag, der er uden fortilfælde internationalt.
- Flere aktører har fremhævet Sverige, som et godt eksempel på, hvor meget de danske CO₂-afgifter bør stige, men Danmark beskatter i gennemsnit CO₂ langt hårdere end Sverige.

I dette *policy paper* giver Axcelfuture nogle rettesnore til den kommende ekspertgruppe:

- Fokus skal være at skabe reelle CO₂-reduktioner, mens hensynet til provenuneutralitet og effekter på BNP og arbejdsudbud bør have lavere prioritet.
- CO₂-afgiften skal kombineres med kompensationsordninger og andre virkemidler som fortrængningskrav, målrettede støtteordninger, offentlig udbudspolitik mv.
- Afgiftssatsen bør ligge på ca. 400-500 kr. frem for de foreslåede 1.250 kr. - 1.500 kr.
- Ekspertgruppen bør søge inspiration i andre landes CO₂-afgiftssystemer.
- CO₂-afgiften skal spille sammen med EU's CO₂-kvotesystem.

¹ CO₂ henviser reelt til såkaldte CO₂ ækvivalenter (CO₂e), der omfatter alle relevante klimagasser.

INDLEDNING

Den 8. december 2020 kom den længe ventede grønne skattereform, hvor Regeringen opnåede bred opbakning fra Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og de Konservative.² Aftalen er opdelt i to faser:

- I den første fase tages de første skridt i retning af en højere og mere ensartet afgift på CO₂. Konkret forhøjes energiafgiften med 6 kr. pr. GJ mellem 2023 og 2025, hvilket vurderes at sænke klimabelastningen med 0,5 mio. ton CO₂ i 2025.
- I den anden fase har aftalepartierne en ambition om, at Danmark i 2030 skal have en ensartet CO₂-afgift. Konkret skal rammerne for en ensartet CO₂-afgift fastlægges under hensyntagen til lækageeffekter mv., men også regulering af områder, der i dag ikke er afgiftsomfattet. Det er for nuværende uklart, hvad klimabidraget bliver i denne fase.

Den anden fase vil i høj grad bero på anbefalinger fra en endnu ikke nedsat ekspertgruppe. Ekspertgruppen skal udarbejde forslag til udformning af en ensartet CO₂-regulering, samt vurdere fordele og ulemper ved henholdsvis en reguleringsløsning for landbrugssektoren og en CO₂-afgift for denne sektor eller en kombination af disse.

Af aftalen fremgår det, at ekspertgruppen nedsættes senest ved udgangen af januar 2021 og skal delafrapportere senest ultimo 2021. Delrapporten skal fastlægge principper for CO₂-regulering og herunder inddrage spørgsmålet om lækage. Ekspertgruppen færdiggør sit arbejde i efteråret 2022.

Med reformen er diskussionen om, hvad der skal drive den grønne omstilling frem mod 2030 reelt sparket til hjørne i en årrække indtil ekspertgruppen leverer sine anbefalinger. Det har den uheldige effekt, at det er uklart, hvilken afgiftsbelastning danske virksomheder har i vente, hvilket kan koste grønne investeringer på den korte bane på grund af øget usikkerhed. Samtidig bliver det svært at tilrettelægge strategien for at udbrede nye teknologier som fx Carbon Capture and Storage (CCS), Power-to-X (PtX) og Pyrolyse optimalt, når det er uklart, hvor meget teknologierne skal levere for at nå 70%-målet.

Der er endnu ikke udarbejdet et udførligt kommissorium, men det fremgår, at ekspertgruppen skal sigte efter scenarier, der bidrager væsentligt til 70%-målsætningen i 2030, minimerer lækage, som samlet set er provenuneutrale og understøtter BNP og arbejdsudbud på en socialt balanceret måde.

Spørgsmålet er, om det reelt er muligt at udforme en CO₂-afgift, der kan levere på så mange parametre?

I dette *policy paper* analyserer Axcelfuture derfor bl.a. hvilke erfaringer, der kan trækkes på fra CO₂-afgifter indført eller planlagt i andre lande. Derudover gives der rettesnore til ekspertgruppens arbejde, herunder anbefalinger til, hvilke kriterier der bør vægtes højest i det omfang, at reformforslaget ikke kan levere på alle politiske ønsker.

² [Aftale om grøn skattereform \(fm.dk\)](#)

INTERNATIONALE ERFARINGER MED CO₂-AFGIFTER

Delvist dækkende CO₂-afgifter benyttes allerede i en del lande herunder Danmark. I Europa er det navnlig de nord- og vesteuropæiske lande, der har eller planlægger at indføre nationale CO₂-afgifter, se figur 1. Det er dog værd at bemærke, at Tyskland, Europas mest klimabelastende økonomi, endnu ikke har implementeret eller planlagt en CO₂-afgift.

FIGUR 1: 13 EU-LANDE HAR NATIONALE CO₂-AFGIFTER



Kilde: Verdensbanken

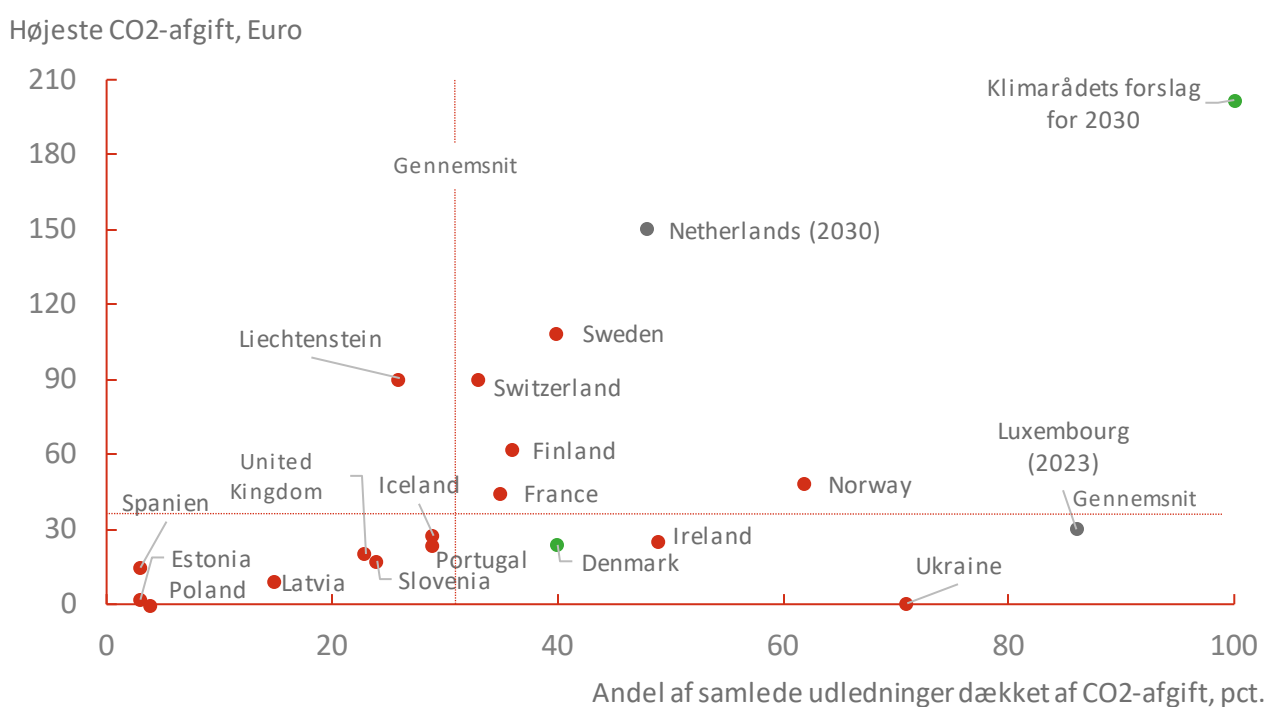
Ingen lande har på nuværende tidspunkt fuldt dækkende CO₂-afgifter. I Danmark er den del af økonomien, der er inkluderet i EU's CO₂-kvotesystem (forsyningssektoren og den mest energiintensive industri) fritaget for CO₂-afgiften. Derudover dækker den danske afgift kun udledninger fra fossile brændsler, og dermed ikke de betydelige procesrelaterede udledninger i landbruget og dele af industrien. Afgiften omfatter således kun ca. 40% af de samlede udledninger, hvilket dog er over gennemsnittet for de europæiske lande, der pt. har en CO₂-afgift, se figur 2. Den mest omfattende CO₂-afgift findes i Ukraine med 71%, men afgiftsniveauet er kun 37 Eurocent per ton CO₂. Det højeste aktuelle niveau findes i Sverige, hvor CO₂-afgiften er på 109 Euro per ton CO₂. Den svenske afgift udgør ca. den samme andel af de samlede udledninger som den danske.

Det aktuelle billede må forventes at ændre sig de kommende år, navnlig som konsekvens af den netop vedtagne målsætning om at reducere udledningerne på EU-plan med 55% i 2030. Således har Holland allerede meldt ud, at deres afgift vil blive på 150 Euro per ton CO₂ i 2030 og dække ca. 48% af udledningerne. Tilsvarende har Luxembourg et mål om en afgift på 30 Euro per ton CO₂ allerede i

2023, der dækker hele 86% af de samlede udledninger. Det skal selvfølgelig ses i lyset af, at Luxembourgs udledninger hovedsageligt kan henføres til transport, samt at Luxembourg ikke har nævneværdig industri. Senest har den norske regering præsenteret et forslag, hvor CO₂-afgiften gradvist skal stige til 2000 norske kr. per ton CO₂, dog uden at øge skatte- og afgiftsniveauet generelt. Der er dog ikke tale om en bred CO₂-afgift, da bl.a. udledninger fra biologiske processer i landbruget ikke er omfattet af afgiften.

Klimarådets forslag om en bred CO₂-afgift på 1.500 kr. per ton CO₂, der dækker alle udledninger, er umiddelbart det mest ambitiøse forslag i Europa. Hvis forslaget realiseres, vil Danmark skulle udvikle et nyt skattegrundlag, der er uden fortilfælde internationalt. Herunder er en betydelig udfordring med de såkaldte bedriftsregnskaber for landbruget, der første ventes klar til brug i 2022 eller 2023. Også niveaumæssigt er forslaget betydelig over, hvad der må forventes i udlandet frem mod 2030.

FIGUR 2: AFGIFTSNIVEAU OG DÆKNINGEN AF NATIONALE CO₂-AFGIFTER I EU



Kilde: Tax Foundation, Verdensbanken, Eurostat, European Environment Agency, Klimarådet og egne beregninger

Jo længere Danmark går foran sine samhandelspartnere i Europa både hvad angår niveau og dækning, jo større bliver risikoen for lækage til andre EU-lande. Derudover kommer lækagen til lande uden for EU, der kun i meget ringe omfang har CO₂-afgifter. En sådan afvejning bør ekspertgruppen analysere, ligesom den også bør se på, hvilke afgrænsninger andre lande har lavet med henblik på sikre deres egen konkurrenceevne.

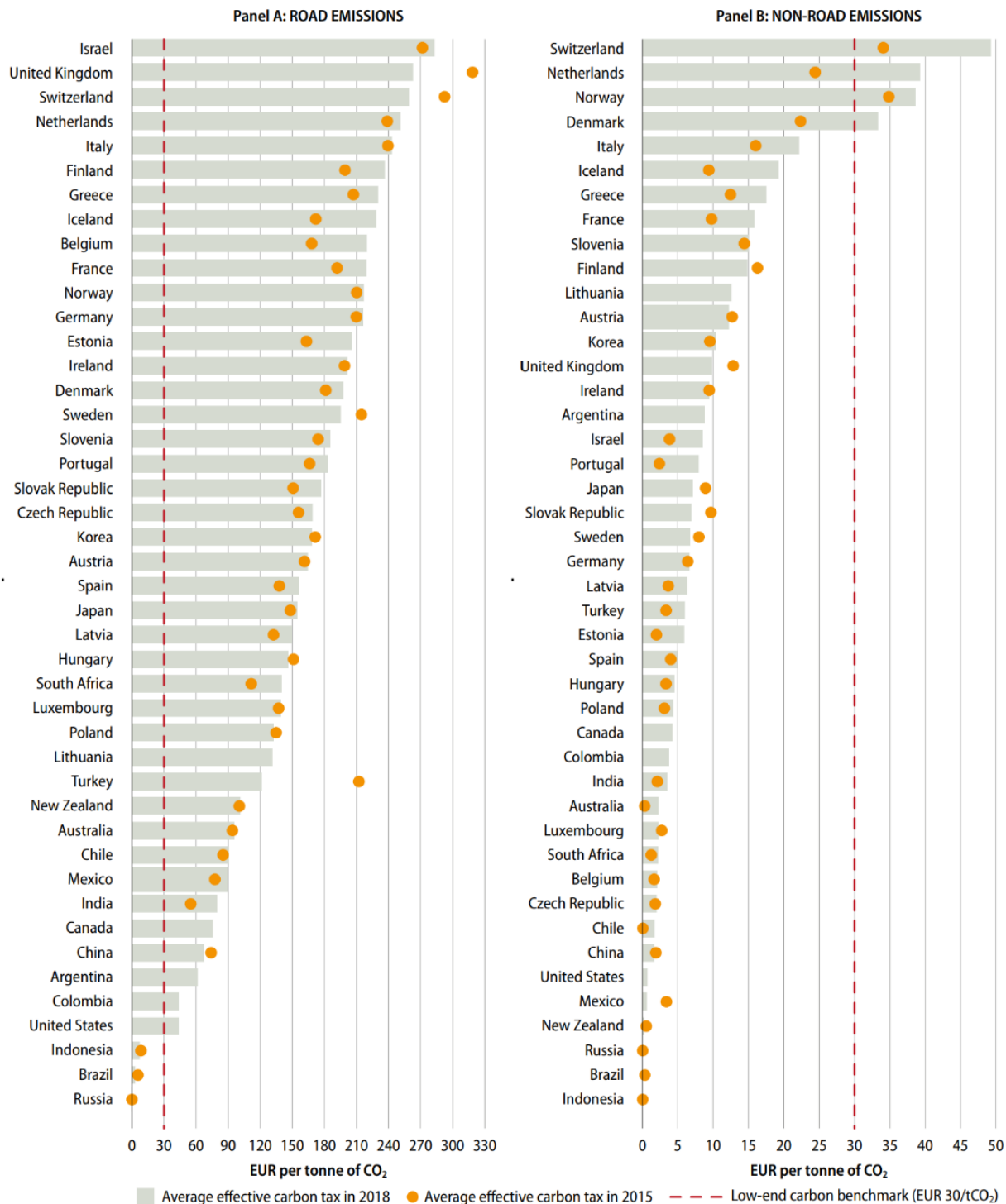
En myte, at Sverige beskatter CO2 meget hårdere end Danmark

Flere aktører har fremhævet Sverige, som et godt eksempel på, hvor meget de danske CO2-afgifter bør stige, se eventuelt også boks 1 for en uddybning.³ Problemet med denne sammenligning er, at man derved ignorerer, at Danmark i gennemsnit beskatter CO2 langt hårdere end Sverige, se figur 3. Konkret beskattede Danmark i 2018 emissioner relateret til vejtransport (benzin og diesel) marginalt hårdere end Sverige, mens andre emissioner blev beskattet markant hårdere i gennemsnit i Danmark til trods for Sveriges høje CO2-afgift. Det skyldes navnlig vores meget betydelige energifgifter, der mere end kompenserer for den lavere CO2-afgift, herunder højere benzin- og dieslafgifter samt elafgifter. Dermed selvfølgelig ikke sagt, at det ikke er hensigtsmæssigt at omlægge de nuværende grønne afgifter (herunder energifgifterne) til en CO2-beskatning, men blot at klimaeffekten på visse områder er meget lille, hvis CO2-afgiften bare erstatter de nuværende energifgifter. Fx ville en afvikling af benzin- og dieslafgifter til fordel for en CO2-afgift med stor sandsynlighed kun give en meget lille klimaeffekt. Det er selvfølgelig også vigtigt at holde sig for øje, at Sveriges CO2-afgift udelukkende dækker fossile brændsler og dermed fx ikke omfatter udledninger fra biologiske processer i landbruget. Desuden er nogle typer virksomheder dækket af EU's kvotesystem friholdt fra at betale CO2-afgiften.

³ <https://www.dr.dk/nyheder/penge/her-har-man-verdens-hoejeste-co2-afgift-danmark-boer-goere-som-svenskerne>

FIGUR 3: GENNEMSNITLIG EFFEKTIV CO₂-BESKATNING I 2018 FOR VEJ- OG IKKE-VEJEMISSIONER

Figure 2. Little progress has been made in extending tax-based carbon price signals since 2015



Note: 2018 tax rates as applicable on 1 July 2018. The average effective carbon tax rate in 2015 is expressed in 2018 prices. CO₂ emissions are calculated based on energy use data for 2016 from IEA (2018), *World Energy Statistics and Balances*. Emissions from the combustion of biofuels are included. The scale of the horizontal axis differs between Panel A and Panel B. Note that changes in average effective tax rates over time are also affected by inflation, exchange rate fluctuations, and changes in the composition of the energy mix. In Chile, the average effective carbon tax on non-road emissions is due to the Green Tax. Due to data limitations, the figure does not show the average effective carbon tax rates in 2015 for Argentina, Canada, Colombia, Lithuania, and the United States.

Source: OECD (2019), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes For Climate Action*.

Kilde: OECD (2019) Taxing Energy Use 2019; Using taxes for Climate Action

BOKS 1: ER SVERIGE OG HOLLAND REELT FOREGANGSLANDE HVAD ANGÅR CO2-BESKATNING?

Flere aktører har fremhævet Holland og Sverige som gode eksempler på lande, der allerede har indført eller vil indføre betydelige CO2-afgiften.⁴ Logikken synes at være, at hvis de kan, så bør vi også kunne i Danmark.

Problemet er bare, at Danmark allerede i dag beskatter CO2-udledninger relativt hårdt. Konkret har vi allerede en CO2-afgift, der i omfang minder meget om de svenske og (kommende) hollandske afgifter. Niveaulet er dog en del lavere, men til gengæld har vi meget betydelige energiafgifter, der også fungerer som en beskatning af CO2. Tages der fx højde for energiafgifterne, så er den danske afgift reelt små 2.000 kr. per ton CO2 for diesel til brug på transportområdet. Tilsvarende er afgiften på benzin ca. 1.200 kr. per ton CO2. Og alligevel stiger transporten hvert år.

CO2-afgifterne i Sverige og Holland er også afgrænsede med henblik på at sikre national konkurrenceevne. Mens minedrift fx er omfattet af CO2-afgiften i Sverige, er kvotesektoren ellers friholdt bortset fra varmforsyning, der ikke bruges til industriprocesser. Landbruget er også delvist friholdt. I Holland dækker den kommende afgift kun industri omfattet af EU's kvotesystem og affaldsforbrænding, og provenuet skal gå til at finansiere grønne aktiviteter i industrien. Derfor dækker både de svenske og hollandske afgifter under halvdelen af de samlede udledninger. Det skal holdes op mod de danske forslag, der alle sigter mod en bred CO2-afgift, der dækker samtlige udledninger.

Det er derfor tvivlsomt, at Sverige og Holland kan betragtes som reelle foregangslande.

EKSPERTGRUPPEN FÅR EN SÆRDELES UDFORDRENDE OPGAVE

Det bliver en kompliceret opgave at indføre en ensartet CO2-afgift, hvis reformen både skal: 1) levere et markant bidrag til 70%-målsætningen, 2) minimere lækage, 3) være provenuneutral og 4) understøtte BNP, arbejdsudbud og social lighed. Selvom mange af disse forhold i høj grad afhænger af de konkrete detaljer, er de overordnede mekanismer velkendte, hvorfor der umiddelbart skal slækkes på nogle af kriterierne, hvis den grønne skattereform skal levere et markant bidrag til klimaet.

Konkret vil følgende udfordringer på den ene eller den anden måde skulle håndteres:

- At nå 70%-målsætningen og samtidig minimere lækagen
- Undgå at provenuet på de nuværende 75 mia. kr. fra energirelaterede skatter og afgifter bliver konverteret til et hul i statskassen, når man omlægges til CO2-afgifter. Den grønne omstilling er alt andet lige en omkostning for samfundet og vil dermed sænke produktiviteten og begrænse

⁴ Se fx <https://www.dr.dk/nyheder/penge/her-har-man-verdens-hoejeste-co2-afgift-danmark-boer-goere-som-svenskerne#:~:text=I%20Sverige%20er%20der%20i,ved%20at%20skifte%20bilparken%20ud> og <https://www.information.dk/indland/2020/11/co2-afgiften-danske-regering-kan-holland-lige-gjort>

arbejdsudbuddet

- En CO₂-afgift vil alt andet lige ramme lavindkomstgrupperne hårdest

Dermed ikke sagt at reformen ikke kan levere på nogle af kriterierne, men blot at det virker urealistisk at levere på alle fronter, navnlig uden et uhensigtsmæssigt bredt mandat, der bl.a. tæller ændringer i erhvervs-, indkomst- og forbrugsbeskatning. Vi skal ikke længere tilbage end elbilkommissionen, der også konkluderede, at det ikke var muligt at levere på alle kriterier i den grønne omstilling af persontransporten.⁵

Det er også centralt, at det kommunikerer fra politisk hånd, at den grønne omstilling nødvendigvis må medføre markante ændringer i vores samfund, herunder at der en regning, der skal betales på den ene eller anden måde. Fx kan reformen godt laves med henblik på at sikre en god social profil, men det betyder ikke, at husholdninger med lave indkomster ikke skal ændre adfærd. Fortsætter de med deres nuværende forbrug af fossile brændsler, bestemte fødevarer osv., vil de blive ramt på pengepungen. Det er logikken i at bruge afgifter i den grønne omstilling.

Udfordrende at få markant bidrag til 70% målsætningen og samtidig minimere lækagen

Et ambitiøst nationalt klimamål fordrer en høj CO₂-afgift, men når afgifterne bliver markant højere end i andre lande, stiger risikoen for lækage. Lækagen opstår bl.a. fordi dansk konkurrenceevne svækkes, hvormed produktionen flytter til lande med en mindre ambitiøs klimadagsorden. Samtidig kan stigende afgifter betyde, at danskere i højere grad kører syd for grænser og tanker deres bil op, og dermed at udledningerne tæller med i de tyske udledninger og ikke de danske.

Der er derfor bred enighed om, at der skal indføres kompensationsordninger i tillæg til CO₂-afgiften. Ofte nævnes et bundfradrag som en mulig kompensationsmekanisme, hvor virksomheder i lækageudsatte brancher gives et fradrag i CO₂-afgiften som en andel af deres historiske udledninger. Dermed er det i teorien muligt at sikre, at den marginale tilskyndelse til at reducere udledningerne af klimagasser er den samme på tværs af brancher, uafhængigt af bundfradraget. Ekspertgruppen får dog til opgave at kigge på alternative kompensationsordninger.

Udfordringen bliver at lave disse kompensationsordninger præcise nok til, at forretningsgrundlaget ikke forsvinder for dele af dansk erhvervsliv. Samtidig skal reglerne være inden for rammerne af EU's statsstøtteregler, hvilket enkelte aktører har påpeget kan blive udfordrende.

Kompensationsordningernes indretning vil også have stor betydning for den direkte provenueffekt af afgiften.

Axcelfutures tidligere analyser peger relativt entydigt på, at eksisterende forslag til bundfradraget ikke effektivt eliminerer risikoen for lækage.⁶ Der er således et klart behov for at udvikle bedre og mere præcise kompensationsmekanismer, hvis vi både skal sikre CO₂-reduktioner og undgå lækage.

⁵ Se fx <https://www.berlingske.dk/oe-konomi/politikernes-hede-elektriske-droemme-skudt-ned-af-eldrup-kommission-en>

⁶ PwC & Axcelfuture (2020) Konsekvenser for danske virksomheder af en omfattende grøn skattereform

CO2-afgiften vil med stor sandsynlighed efterlade et hul i statskassen

Der er overordnet tre grunde til, at en øget afgift på CO2 kan efterlade et hul i statskassen:

- For det første, vil CO2-afgiften reducere forbruget af fossile brændsler, der i dag via energiafgifterne er en stor indtægtskilde for staten. Staten hentede forventeligt ca. 33 mia. kr. i 2020 på energiafgifter i tillæg til ca. 29 mia. kr. fra motorkøretøjsafgifterne.
- For det andet bliver kompensationsordningerne ikke gratis. Fx vurderer CEPOS, at hvis landbrug skal holdes skadesløst, vil det kræve, at der kompenseres for mere end det samlede provenu. Dertil kommer spørgsmålet, om andre brancher ikke også skal have lignende kompensation.⁷
- For det tredje vil CO2-afgiften ikke bidrage til statskassen i takt med at økonomien bliver CO2-neutral.

Det således uklart, om det er muligt at konstruere en CO2-afgift, der ikke fører til lækage og samtidig er provenuneutral på hhv. den mellemlange og navnlig på den lange bane. Det gælder særligt, hvis CO2-afgiften kombineres med at sænke de eksisterende energiafgifter, som ofte nævnes som en mulighed.

Det er selvfølgelig muligt at finde finansiering gennem alternative skatter og afgifter, strukturelle reformer eller lavere offentligt forbrug. Inden for skatteområdet er oplagte kandidater de brede skattebaser, fx øget bundskat eller moms. Men det vil også få afledte konsekvenser for aktiviteten i samfundet og kan have uønskede fordelingsmæssige virkninger mv.

Den grønne omstilling er alt andet lige en omkostning for samfundet og vil dermed sænke produktiviteten og begrænse arbejdsudbuddet

Mange af de løsninger, der skal til, for at Danmark når 70%-målsætningen, er langt fra at være konkurrencedygtige med det fossile alternativ. Det betyder, at den grønne omstilling, navnlig på den korte bane, bliver en omkostning for samfundet. Denne omkostning har regeringen selv vurderet til mellem 16 og 24 mia. kr. årligt i 2030.⁸ Det er ikke et ubetydeligt beløb, men heller ikke uoverkommeligt. Således vil den generelle vækst i samfundet over de næste ti år med al sandsynlighed langt overgå samfundsomkostningen. Yderligere falder samfundsomkostningen i takt med, at de grønne teknologier bliver mere konkurrencedygtige.

Det er selvfølgelig muligt at lave andre tiltag, der modvirker faldet i aktivitet og arbejdsudbud. F.eks. kunne man sænke andre forvridende skatter, herunder topskat, selskabsskat mv.⁹ Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at dette skaber betydelige udfordringer i forhold til provenuneutralitet og social balance.

Med til historien hører selvfølgelig også, at skøn for samfundsomkostningen ved 70%-målsætningen ikke medtager et potentielt positivt bidrag fra erhvervsudviklingsperspektivet. Når Danmark accelererer den grønne omstilling, kan det potentielt skabe nye styrkepositioner i dansk erhvervsliv. Det har vi tidligere set på vindmølleområdet. Disse styrkepositioner kan så potentielt veksles til fremtidig vækst i takt med, at resten af verden indfører en mere ambitiøs klimadagsorden. Dette er

⁷ CEPOS (2020) Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål

⁸ Klima- Energi- og Forsyningsministeriet (2020): Klimaprogram 2020

⁹ CEPOS (2020) Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål

selvfølgelig navnlig vigtigt på den helt lange bane.

En CO2-afgift vil alt andet lige ramme lavindkomstgrupperne hårdest

En CO2-afgift vil alt andet lige hæve priserne på en række varer, fx benzin, fødevarer, el og varme mv. Det vil ramme lavindkomstgrupperne hårdest, da udgifterne fylder relativt mere i husholdningsbudgettet. Yderligere kan lavindkomstgrupperne også være begrænsede i deres evne til at foretage de nødvendige grønne investeringer pga. fx manglende kreditværdighed. Det kunne fx være at udskifte oliefyret med en varmepumpe eller skifte benzinbilen ud med en elbil.

Det er dog muligt at opnå en god social balance, hvis CO2-afgiften komplimenteres af fald i de nuværende energiafgifter.¹⁰ Det skyldes helt simpelt, at de nuværende energiafgifter i sig selv er ulighedsskabende. Det skal også ses i lyset af, at energiafgifterne bør udfases i takt med, at energien bliver vedvarende, hvis man ønsker en optimal beskatning på sigt.

Det betyder ikke, at husholdninger med lave indkomster ikke skal ændre adfærd – fortsætter de med deres nuværende forbrug af fossile brændsler, bestemte fødevarer osv., vil de blive ramt på pengepungen. Det er logikken i at bruge afgifterne i den grønne omstilling.

RETTESNORE FOR REGERINGENS EKSPERTGRUPPE

Ekspertgruppen skal prioritere størst mulig CO2-reduktion med mindst mulig CO2-lækage

Det er ikke realistisk, at ekspertgruppen til fulde kan opfylde alle fire ønskede forhold: 1) levere et markant bidrag til 70%-målsætningen, 2) minimere lækage, 3) være provenuneutral og 4) understøtte BNP, arbejdsudbud og social lighed.

Ekspertgruppens helt klare fokus skal derfor være at skabe reelle CO2-reduktioner, mens hensynet til provenuneutralitet og effekter på BNP og arbejdsudbud bør have lavere prioritet. Ekspertgruppen bør således prioritere scenarier, der effektivt reducerer de danske udledninger uden samtidig at skabe lækage, så CO2-udledningerne bare flytter uden for landets grænser. For hvis det sker, er klimapolitikken naturligvis helt utroværdig. De globale klimamål nås kun, hvis hvert enkelt land sikrer reelle reduktioner og ikke eksporterer CO2 til hinanden.

Sideløbende bør der laves en plan for at sikre provenuneutralitet. Spørgsmålet er, hvordan velfærdsstaten skal finansieres på sigt, når staten ikke længere har ekstraordinært høje indtægter fra fossile brændsler? Det er en udfordrende, men bunden opgave at kunne finansiere den grønne omstilling, som kan have store implikationer for den enkelte dansker.

¹⁰ Se Kraka (2020) En klimareform der sikrer de magiske 70%

Tilsvarende bør det erkendes, at der er en afvejning mellem reformtiltag, der understøtter BNP og arbejdsudbud, og hhv. klimaeffekt og lækage. Jo større klimaeffekt og jo mindre lækage desto større bliver den direkte regning for samfundet. Men øget lækage giver en større indirekte regning i form af lavere konkurrenceevne og lavere beskæftigelse (eller beskæftigelsesfremgang) på kort sigt og lavere lønninger på længere sigt. Som beskrevet ovenfor, er det ikke umuligt at sikre BNP og arbejdsudbud ved fx at afvikle andre forvridende skatter. Spørgsmålet er bare, om det ikke vil komplicere ekspertgruppens arbejde i et alt for betydeligt omfang.

Fire anbefalinger til udformningen af CO2-afgifter

Axcelfuture har følgende fire konkrete anbefalinger til ekspertgruppens udformning af de kommende CO2-afgifter:

- 1) CO2-afgiften skal kombineres med kompensationsordninger og andre virkemidler som fortrængningskrav, målrettede støtteordninger, offentlig udbudspolitik mv
- 2) Afgiftssatsen bør ligge på ca. 400-500 kr. frem for 1.500 kr.
- 3) Ekspertgruppen bør søge inspiration i andre landes CO2-afgiftssystemer
- 4) CO2-afgiften skal spille sammen med EU's CO2-kvotesystem

CO2-afgiften skal kombineres med kompensationsordninger og andre virkemidler som fortrængningskrav, målrettede støtteordninger, offentlig udbudspolitik mv.

Det er afgørende for at undgå tab af konkurrenceevne og CO2-lækage, at CO2-afgifterne suppleres af fordelagtige bundfradrag, afgiftslofter eller lignende kompensationsordninger. CO2-afgiften bør desuden suppleres af andre virkemidler som fortrængningskrav, målrettede støtteordninger, offentlig udbudspolitik mv. Dette skal bl.a. sikre, at nye teknologier skaleres og kommercialiseres.

Når CO2-afgiften indføres, er det vigtigt, at virksomhederne har mulighed for at gennemføre de nødvendige grønne investeringer, uagtet om det resulterer i en ensartet beskatning allerede i 2030. CO2-afgiften bør begynde fra et lavt niveau, indføres langsomt i begyndelsen og transparent signalere, hvordan afgiften vil stige over tid. Det er derfor også vigtigt, at ekspertgruppens arbejde afsluttes hurtigst muligt, så indfasningsperioden frem mod 2030 lever så lang som muligt.

Indfasningen af CO2-afgiften bør ske samtidig med en sænkning af de nuværende energiafgifter, da argumentet for energiafgiften (klimahensyn) forsvinder i takt med, at energiforbruget overgår til vedvarende energi, mens den resterende CO2-belastning beskattes af CO2-afgiften.¹¹ Denne tilgang vil med stor sandsynlighed også sikre en relativt god social profil på reformen.

Endelig bør ekspertgruppen sikre, at klimaeffekten af de ønskede tiltag holdes op mod de administrative byrder, der skabes.

¹¹ Hvis målet er effektiv beskatning uden u hensigtsmæssige forvridninger, bør fx motorkøretøjsafgifter efter samme logik reelt også udfases over tid og eventuelt i et vist omfang erstattes af andre afgifter møntet på andre eksternaliteter end klimabelastning som fx trængsel.

Afgiftssatsen bør ligge på ca. 400-500 kr. frem for 1.500 kr.

Ekspertgruppen skal være åbne over for afgiftsniveauer, der ligger betydeligt under de 1.500 kr. per ton CO₂, som foreslået af Klimarådet. Fx ville et afgiftsniveau på i omegnen af 400-500 kr. per ton CO₂ potentielt give en reduktion på 60% i forhold til 1990. Det fremgår af Axcelfuture og BCG's rapport: En Klimaplan for Danmark (2020), der indeholder detaljerede oversigter over hvilke teknologier, der kan tages i brug, og hvad de koster.

De sidste 10 procentpoint, der svarer til knap 9 mio. tons CO₂, skal hentes ved nye og endnu ikke skalerede teknologier, der bedst fremmes gennem subsidier, offentlige udbud, fortrængningskrav og en målrettet forskningsindsats. Det er nemlig vanskeligt at forestille sig, at markedet i sig selv vil være i stand til at forcere udviklingen af de krævede teknologier på de syv-otte år, der er fra ekspertgruppens afrapportering til målet om 70% reduktion i 2030. Udfordringen er, at der for visse typer erhverv (i særdeleshed landbruget men også dele af den procesintensive industri og transportsektoren) ikke er en positiv business case i at investere i nye teknologier, der ikke er markedsmodne eller produceres i tilstrækkelig skala, selvom CO₂-afgiften sættes til de foreslåede 1.500 kr. Det gælder uanset om man kombinerer afgiften med et bundfradrag i en størrelse, der ikke strider mod statsstøtteregler. Er investeringskalkulen ikke positiv, vil det være mere fornuftigt for virksomhederne at betale afgiften eller nedskalere/afvikle produktionen, uden at det fører til CO₂-reduktioner.

Skal vi undgå at gøre det urentabelt for særligt landbrugsbedrifter og procesintensive industrivirksomheder at producere i Danmark, er der behov for en vis offentlig støtte til de dyreste (men nødvendige) teknologier, indtil disse er kommet op i en sådan skala, at de er konkurrencedygtige. Alternativt at friholde nogle brancher for CO₂-afgiften og sikre reduktionerne på anden vis eller nå det samlede mål med yderligere reduktioner fra andre dele af samfundet. Eksempelvis via fangst af CO₂.

Med en afgift på 400-500 kr. i stedet for de langt højere satser, der ellers har været i spil, bliver opgaven med at sikre de andre mål ud over CO₂-reduktioner mere overskuelig for ekspertgruppen. Vores vigtigste samhandelspartnere findes nemlig indenfor EU, og her bliver den CO₂-kvoteprisen afgørende fremover. EU vil nemlig stramme op på kvotesystemet, og det forventes at prisen vil komme over 400 kr. i 2030.¹² En dansk enegang med langt højere afgiftsniveauer kan både svække virksomheder og landbrug.

Søg inspiration i andre landes CO₂-afgiftssystemer

Ekspertgruppen bør også udnytte internationale erfaringer med CO₂-beskatning. Ekspertgruppen kan med fordel søge inspiration til afgrænsninger og niveau ud fra, hvad der har fungeret i praksis i andre lande. Herunder hvilke undtagelser der er vedtaget med henblik på at bevare national konkurrenceevne. En bedre forståelse for andre landes systemer kan også hjælpe til med at undgå unødigt tab af konkurrenceevne. Her skal man dog samtidig huske, at de færreste lande er kommet ret langt med CO₂-beskatning på nuværende tidspunkt.

¹² <https://www.rechargenews.com/transition/eu-agrees-to-cut-emissions-by-55-by-2030-carbon-prices-will-now-triple-says-analyst/2-1-929793>

Sikre samspil med EU's CO2-kvotesystem

Ekspertgruppen skal også sikre, at en dansk CO2-afgift fungerer i samspil med EU's CO2-kvotesystem, så virksomheder ikke dobbeltbeskattes. I den forbindelse bør det undersøges, hvorvidt satsen på den danske CO2-afgift bør flugte med kvoteprisen for at undgå tab af konkurrenceevne over for andre europæiske virksomheder. Det er sandsynligt, at kvotesystemet udvides til også at omfatte transportbranchen, og i takt med at kvotesystemet bredes ud, vil et sådant samspil sikre fortsatte reduktioner og en reduceret lækagerisiko.

KONTAKT
PALLE SØRENSEN
SENIORØKONOM
TLF. 26 85 41 53
PAS@AXCELFUTURE.DK