

- ANALYSE

CO₂e-afgift på slutforbruget af fødevarer kan byde på flere store faldgruber

Danskernes fødevarerforbrug udgør en stor belastning for klimaet. Det har skabt politisk opmærksomhed om muligheden for at indføre en CO₂e-afgift på fødevarer i køledisken. Men indførslen af en CO₂e-afgift på slutforbruget af fødevarer kan byde på flere store faldgruber, der i værste fald kan føre til en ineffektiv CO₂e-afgift og store administrative byrder for danske virksomheder. Det er faldgruber, der bør tages højde for før introduktionen af en afgift.

Danmarks klimaaftryk per indbygger er blandt verdens højeste, og danskerne udleder i gennemsnit ca. dobbelt så meget CO₂ som en verdensborger. Opgjort på varegrupper og tjenester er det især danskernes forbrug af transportmidler- og tjenester, der med 24 pct. af den samlede forbrugsudledning bidrager til et højt klimaaftryk. Herefter følger danskernes fødevarerforbrug, der udgør 20 pct. af den samlede forbrugsudledning. Særligt danskernes forbrug af oksekød udgør alene 55,1 pct. af de samlede fødevarerudledninger.ⁱ

Det store klimaaftryk fra forbruget af fødevarer har skabt politisk opmærksomhed om muligheden for at indføre en CO₂e-afgift på de mest klimabelastende fødevarer. Særligt med henblik på at opnå den danske målsætning om en 70 pct. reduktion i 2030. Men den praktiske indførsel af sådan en afgift er ikke uden udfordringer. Dansk Erhverv har derfor undersøgt området nærmere for de potentielle faldgruber, der kan være ifm. indførsel af en CO₂e-afgift på slutforbruget af fødevarer.

Note

Dansk Erhverv er generelt fortalende for CO₂e-afgifter, men har den grundlæggende holdning, at CO₂e-afgifter skal placeres i produktionsleddet, hvor udledningen finder sted, dvs. efter det såkaldte forurenere-betaler-princippet. Formålet med denne analyse er at belyse de udfordringer, der kan opstå ifm. at indføre en CO₂e-afgift på slutforbruget af fødevarer. Det er udfordringer, der bør tages højde for, for at undgå en ineffektiv og administrativ tung indførsel af en CO₂e-afgift på slutforbruget af fødevarer.

Produktionsafgift versus en afgift på slutforbruget af fødevarer

Tanken bag indførslen af en CO₂e-afgift på fødevarer i forbrugsleddet vil være, at der pga. højere priser vil være en lavere efterspørgsel, hvis afgiften er tilstrækkelig høj, hvilket vil mindske klimabelastningen fra den globale fødevarerproduktion. Ideelt set bør afgiften på fødevarer afspejle den præcise klimabelastning, som produktet forårsager. Jo større udledning et fødevarerprodukt medfører, jo dyrere skal produktet være.ⁱⁱ

En afgift kan enten lægges på produktionen af fødevarer eller på slutforbruget af fødevarer. En afgift på produktionsleddet vil være målrettet landbruget og være baseret på, hvor meget CO₂, der udledes i produktionen af de forskellige varer. Produktionsafgiften vil give et incitament til producenten (landmanden) til at nedsætte klimabelastningen pr. produceret enhed. Produktionsafgiften vil også påvirke forbrugerne, da afgiften bliver sendt videre gennem fødevarerforsyningskæden fra producentleddet til forbrugerne i form af prisstigninger, som vil mindske efterspørgslen.

En afgift på slutforbruget vil derimod blive opkrævet af virksomhederne ved køb af varen i butikken, som det er tilfældet ved moms. I tilfælde af at et land går enegang, så vil en produktionsafgift i land X, give et incitament til at nedsætte CO₂-udledningen pr. produceret enhed i land X, men samtidig vil det forringe konkurrenceevne for disse producenter, hvis der ikke er en efterspørgsel og betalingsvillighed. Dvs. CO₂-udledningen falder i land X, men konkurrenceevnen for erhvervet falder også. Hvor meget afhænger dog af, hvor konkurrenceudsat erhvervet er, og hvor stor betalingsvilligheden er.

Ved en afgift på slutforbruget i land X, vil den globale CO₂-udledning falde, hvis afgiften er høj nok til, at folk stopper med at spise fx kød eller andre produkter med høj drivhusgasudledning. Det vil dog kun have en effekt på udledningen i land X for de produkter, hvor det er hjemmemarkedet (land X) som er bestemmende for indretning af produktionen. Dvs. hvis der er tale om et eksporterhverv, så vil produktionen og udledningen i land X være uændret uafhængigt af, hvilken afgift i slutforbruget der indføres.

Produktionsafgiften og afgiften på slutforbruget virker derfor ad to forskellige kanaler. Da produktionsafgiften er pålagt de danske producenter, vil afgiften have en effekt på de nationale udledninger og dermed spille ind i den danske 70 pct. målsætning. En afgift på slutforbruget påvirker derimod i høj grad de globale udledninger, da en stor del af fødevarerforbruget importeres.ⁱⁱⁱ Dermed er det meget usikkert om en afgift på slutforbruget vil have en nævneværdig effekt på Danmarks 70 pct. målsætning. Indførelsen af en afgift på slutforbruget skal derfor kun foretages for at nedsætte den globale drivhusgasudledning.

Netop af denne grund indførtes der en drivhusgasafgift med den seneste grønne skattereform, hvor afgiften pålægges i producentleddet.^{iv} Dvs. der er en afgift på cementproducenter, som fx Aalborg Portland, men ikke på forbruget af cement. Da Aalborg Portland er i international konkurrence med andre cementproducenter, er der taget højde for dette i form af et nedslag i afgiften samt div. omstillingstiltag og støttepuljer, så de kan nå at omstille sig.

Faldgruberne står i kø ved en afgift på slutforbruget af fødevarer

Indførelsen af en afgift på slutforbruget af fødevarer for at mindske klimaaftrykket kan virke som en god ide, men den praktiske indførelse af sådan en afgift er langt fra problemfri, og det ville sætte massive krav til virksomhederne, der skal opkræve afgiften.

Stort behov for specifik viden for at opnå en effektiv beskatning

For at kunne pålægge en afgift på slutforbruget af fødevarer kræver det, at der er fuldstændig viden om den enkelte vares CO₂e-udledning. Er der ikke det, risikerer man, at afgiften ikke afspejler den egentlige udledning, og det gør den ineffektiv. Det gælder ikke blot for varer, der er produceret i Danmark, men også for varer, der er importeret fra

udlandet. En ineffektiv afgift vil føre til, at efterspørgslen efter fødevarerne enten falder for meget eller for lidt ift., hvad der er hensigtsmæssigt.

For at opnå viden om den egentlige udledning fra en specifik vare er man nødt til at kende hele produktionsprocessen og -metoden, hvilket vil være ekstra svært for importerede varer. Særligt med henblik på, hvordan man indregner faktorer som foder, gødning, skovrydning mv. samt udledningens karakter. Dertil kommer, at man i visse lande allerede beskatter udledningerne, hvilket betyder, at man også skal have viden om andre landes skatteregler, som der dermed skal reguleres for, så man undgår dobbeltbeskatning.^v

Selvom det er komplekst at opnå fuldstændig viden om den enkelte fødevarers CO₂-udledning, når varen optræder i uforarbejdet form, fx tomater, så bliver det ekstremt komplekst, når det kommer til sammensatte fødevarer, som fx en færdigret bolognese eller en frysepizza, der kan bestå af flere forskellige slags kød, tomater, ost og mange andre ingredienser. Her skal klimaaftrykket kunne vurderes af hver enkelt ingrediens, hvilket bliver besværliggjort af, at det tilsatte kød kan komme fra flere forskellige lande, mens tomaterne, osten mv. kan komme fra andre lande. Samtidig har det ret stor betydning for tomaternes klimaaftryk, om de er dyrket under åben himmel eller i drivhus, og blandt dem dyrket i drivhus, kan opvarmingskilden være forskellige. Et andet eksempel er chokolade. Kakaobønner dyrkes bl.a. i Elfenbenskysten, Ghana, Ecuador og Indonesien, og sælges videre til kakaoproducenter, som igen sælger videre til chokoladeproducenter. I denne proces bliver kakaobønner fra forskellige dele af verden (samt evt. certificeret og ikke-certificeret kakao) blandet sammen, indtil det til sidst ender i den samme chokolade. Alt dette er eksempler på situationer, der stiller krav om meget detaljeret information om produkternes oprindelse, produktionsprocesser mv., som næppe er muligt at få adgang til.

Risikoen for dobbeltbeskatning er derfor også overhængende, hvilket kan illustreres ved at kigge på de fødevarer, der stammer fra fx køer. Det primære produkt fra en malkeko er mælk og mælkeprodukter. Det er klimabelastende produkter, der vil blive opkrævet en specifik afgift ift. udledningen. Men hvis malkekoen bliver slagtet, så er kødet et restprodukt, der ligeledes skal betales en afgift af. Men hvis man pålægger kødet fra malkekoen den samme afgift, som kødet fra kødkvæg, så vil der være en voldsom dobbeltbeskatning på kødet fra malkekoen, da der allerede er blevet betalt afgift på mælkeprodukterne ift. deres klimabelastning.

Det ville således være en svær øvelse for virksomhederne at kunne gennemskue fødevarernes egentlige klimabelastning uden, at det bliver en meget svær og dyr administrativ opgave.

CONCITO's database kan ikke bruges som grundlag for en afgift på slutforbruget

CONCITO har allerede udviklet en klimadatabase, der belyser den gennemsnitlige klimabelastningen fra 500 af de mest almindelige fødevarer på det danske marked. CONCITO skriver selv, at *"databasen er et unikt værktøj, der med større præcision end nogensinde kan belyse klimaeffekten af vores fødevarerforbrug og bidrage til at fremme mere klimavenlige madvaner."*^{vi}

Til trods for den detaljerede kortlægning af klimabelastningen fastslår CONCITO dog også, at databasen ikke i sig selv kan bruges som brugbart grundlag for beskatning af fødevarer. Det skyldes, at *"det gennemsnitlige klimaaftryk i klimadatabasen ikke afspejler den store variation, der kan være inden for hver varetype, og resultaterne vil*

derfor ikke være et retvisende eller tilstrækkeligt grundlag for beskatning af specifikke varer.”^{vii} Dermed udestår det stadig, at der bliver udviklet en komplet database, der gør det nemt for virksomheder at gennemskue fødevarernes klimabelastning.

Den administrative opgave bliver svær at løfte for virksomhederne

Det er ikke kun opgaven med at fastslå fødevarernes klimabelastning, der er problematisk. Den praktiske opgave med at håndtere en afgift på slutforbruget kan ligeledes blive svær. Det skyldes, at en meget detaljeret ordning ville kræve store administrative omkostninger for virksomhederne at efterleve.^{viii}

Virksomhederne vil skulle opkræve forskellige beløb for hver enkelt vare, der bliver pålagt en afgift betinget af varens klimabelastning. Tilbage i 2011 blev der indført en fedtafgift på fødevarer på 16 kr. pr. kilo mættet fedt. Fedtafgiften blev indført for at fremme danskernes sundhed, men den blev afskaffet fem kvartaler senere, da den viste sig at være yderst svær og administrativt dyr for virksomhederne at håndtere og umulig for myndighederne at håndhæve.

Fedtafgiften er ikke det eneste eksempel på en forbrugerafgift, der har været svær og administrativt dyr for virksomheder at håndtere, og som efterfølgende er blevet afskaffet igen. I 2018 blev punktafgiften på nødder afskaffet. Dengang blev mandler fx beskattet med 29 kr. pr. kilo og hasselnødder blev beskattet med 19 kr. pr. kilo. Men hvis de to typer af nødder enten var hakkede, ristede eller uden skal, så steg afgiften med omkring 4 kr.^{ix} Dermed var det yderst svært for virksomheder at navigere i afgiften og afgiften var også administrativt dyr for virksomheder at håndtere.

Stigende priser kan føre til øget grænsehandel

En indførsel af en afgift på fødevarer kan have utilsigtede konsekvenser ift. grænsehandel. En tidligere analyse fra Dansk Erhverv viser blandt andet, at danskerne i høj grad grænsehandler varer, der er afgiftsbelagt i Danmark, men som er undtaget afgifter i Tyskland. Det gælder blandt andet varer som chokolade og slik samt øl og sodavand, hvor der ikke opkræves pant i de tyske grænsehandelsbutikker.^x Hvis Danmark som det eneste land blandt vores nabolande indfører en afgift på fødevarer, så er der risiko for, at grænsehandlen kan stige, hvilket vil mindske den klimaeffekt, som afgiften ellers har til hensigt at medføre.

Klimavenlig kost kan udbredes

Klimavenlig kost kan udbredes og blive en større del af danskernes hverdag. Ifølge Klimarådet kan danskernes globale klimabelastning reduceres med mellem 2,6 og 3,9 mio. ton CO₂e om året, hvis samtlige danskere overgår til at følge kostrådene.^{xi} For at flytte forbruget kan man tage fat i tiltag der imødekommer, understøtter og påvirker forbrugernes efterspørgsel efter klimavenlige varer.

Statslige mærker, såsom Nøglehulsmærket og det kommende klimamærke for fødevarer, giver konkret information om de varer, forbrugerne køber, og kan dermed hjælpe danskerne til at følge kostrådene. Og ifølge Klimarådet har mærkningsordninger vist sig som et stærkt instrument til at ændre fødevarevaner.^{xii} De statslige mærker er dermed med til at understøtte den adfædsændring, der skal til, for at mindske danskernes forbrugsudledninger fra fødevarer. Nøglehulsmærket er allerede i dag vidt udbredt på fødevarerne på det danske marked, og samtidig er der påbegyndt et arbejde fra politisk side med at udvikle et nationalt klimamærke for fødevarer, hvor planen er, at mærket kan

lanceres i 2025.^{xiii} Som baggrund for et klimamærke for fødevarer, er der dog behov for, at en offentligt tilgængelig database for fødevarers klimaaftryk udvikles så hurtigt som muligt.

Udover den konkrete information på varerne kan klimarigtig adfærd og forbrug tænkes ind bredt i uddannelsessystemet, så kommende generationer får en naturlig forståelse for forbrugets klimapåvirkning. Ligesom den offentlige sektor kan gå forrest som drivkraft for udbredelsen af et klimavenligt forbrug, bl.a. ved at bruge det som en konkurrenceparameter i offentlige udbud, og ved at sætte mål for en klimavenlig offentlig bespisning på arbejdspladser, i institutioner mv.

Om dette notat

Arbejdet med analysenotatet er afsluttet den 3. oktober 2023.

Om Dansk Erhvervs Analysenotater

Dansk Erhverv udarbejder løbende analyser, som samles i analysenotater. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs analysenotater med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

Kontakt

Henvendelser angående emnet kan ske til fagchef for fødevarer, Saoirse McKeever Andersen på sme@danskerhverv.dk eller på tlf. 3374 6035. Henvendelser angående analysen kan ske til økonom, Mads Mathias Jensen, på mmj@danskerhverv.dk eller på tlf. 3374 6029.

Noter

ⁱ <https://concito.dk/udgivelser/danmarks-globale-forbrugsudledninger>

ⁱⁱ Klimarådet, Statusrapport 2023, side 187. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23.pdf

ⁱⁱⁱ Klimarådet, Statusrapport 2023, side 188. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23.pdf

^{iv} <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/juni/regeringen-indgaar-bred-aftale-om-en-ambitioes-groen-skattereform/>

^v Gren m.fl. (2019), Design of a climate tax on food consumption: Examples of tomatoes and beef in Sweden.

^{vi} <https://denstoreklimadatabase.dk/baggrundsinformation>

^{vii} <https://denstoreklimadatabase.dk/baggrundsinformation>

^{viii} Klimarådet, Statusrapport 2023, side 188. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23.pdf

^{ix} <https://finans.dk/erhverv/ECE9827572/regeringen-vil-afskaffe-noeddeafgift/>

^x <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/O1-analyser/analysenotater-2022/danskerne-gransehandler-fortsat-for-milliarder-trods-corona.pdf>

^{xi} <https://klimaraadet.dk/da/virkemiddel/klimamaerkningsordninger-paa-foedevarer>

^{xii} <https://klimaraadet.dk/da/virkemiddel/klimamaerkningsordninger-paa-foedevarer>

^{xiii} <https://fvm.dk/klimamaerke>