

Væsentlige usikkerheder i KF23's opgørelse af 2025-manko

Som beskrevet i CONCITOs analyse [Sidste udkald for at nå Klimamålet for 2025](#), ser vi et langt større reduktionsbehov end det, som blev identificeret i Klimafremskrivning 2023. Klimarådet vurderer også, at der mangler [over 2 mio. tons](#).

Denne notits beskriver kort de områder, hvor vi vurderer, at usikkerheden peger i retning af højere udledning end den skønnede i Klimafremskrivning 2023. Usikkerhed betyder, at udledninger både kan være større og mindre end forventet. Men usikkerheden i KF23 er efter vores vurdering asymmetrisk. Det vil sige, der er betydeligt større risiko for højere udledninger end for lavere udledninger. Der er derfor en betydelig risiko for, at man allerede med Klimafremskrivning 2024 til næste forår altså om knap et halvt år, vil stå med en aftale for 2025, som ikke engang leverer den nedre ende af 2025-klimamålet på 50-54 % reduktion.

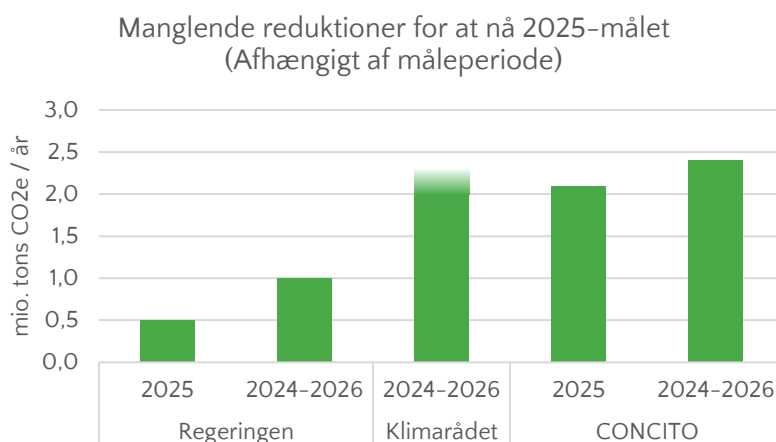
Udvalgte usikkerheder fremgår af nedenstående ikke udtømmende tabel. Usikkerhederne er nærmere beskrevet i [vores analyse](#). Alene de nedenstående 4 tiltag introducerer en samlet risiko på godt 1,5 mio. tons oven i den af regeringen anslåede manko på 0,5 mio. tons for 2025 som punktår.

Område/Tiltag	Beskrivelse	Øget udledning i 2025 ift. KF23 (mio. tons)
Grænsehandel med diesel	KF23 anvender et ' strukturelt skøn ' for grænsehandel svarende til 0,8 mio. tons CO ₂ , som følge af lavere danske afgifter. Skatteministeriets ' her-og-nu skøn ' (baseret på nuværende priser) for grænsehandlen i år er opgjort til 1,7 mio. tons. En opgørelse af grænsehandel, der lægger sig tættere op ad Skatteministeriet kan derfor afsløre en højere udledning. Vi har groft antaget, at den reelle udledning ligger imellem de to tal.	+0,45
NECCS puljen	Frist for afgivelse af tilbud er udskudt til 15. januar 2024 . På baggrund af dialog med aktørerne vurderer vi, at det er usandsynligt, at man får 0,5 mio. tons reduktioner årligt, som forudsat i aftalen og KF23. Det ville dels kræve et ret lavt støttebehov og dels at virksomhederne kan reagere meget hurtigt efter støtteafklaring.	+0,3
Affaldsaftale	Reduktioner baserer sig på optimistiske antagelser om værker, der lukker allerede i 2025.	+0,3
Raffinaderier og cementproduktion	Portland har vundet kontrakten på at levere 1,2 mio. tons cement til Femern-bælt, hvilket gør den forventede aktivitetsnedgang på 21 pct. i KF23 usandsynlig. Derudover vil det med nuværende forward-priser på kul og gas kræve en CO ₂ -betaling på over 1.800 kr./ton for at gøre brug af de to brændsler lige dyre. Antagelsen om at 2/3 af kullet skiftes ud med gas virker derfor urealistisk.	+0,5

Foruden ovenstående kommer diverse andre usikkerheder. Den største er formentlig det kulfyrede Nordjyllandsværket, som fortsat er i drift i perioden. KF23 forudsætter en stor mængde kulkraft i 2024 (2,1 mio. tons), men ikke i 2025 og 2026 (hhv. 0,6 og 0,2 mio. tons). Gasprisen og dermed omkostningen til den konkurrerende gaskraft dikterer i høj grad hvor attraktiv kulkraft er. Hvis gasprisen bliver højere end forventet kan det blive økonomisk attraktivt at brænde ganske store mængder kul af også i 2025 og 2026, hvilket vil give en betydeligt større udledning.

Stor manko uanset hvordan målet opgøres

Vi og Klimarådet er uenige med regeringen i læsning af Klimaloven om, hvordan 2025-mål opgøres. Men den store manko gælder uanset om man regner 2025-klimamålet som et gennemsnit for perioden 2024-2026 eller 2025 som enkeltår.



Behov for tiltag der bidrager til at opfylde EU forpligtelser

Endelig er det vigtigt at bemærke, at Danmark har en bindende EU forpligtelse uden for kvotesektoren, som vi mangler 16 mio. tons reduktioner kumuleret frem mod 2030 for at opfylde. Det kan vise sig at blive ganske dyrt at købe udledningsrettigheder i andre lande for at opfylde vores klimamål, idet andre lande også har store mankoer. Der ligger derfor en betydelig budgetrisiko ved ikke at opfylde målsætningen ved nationale reduktioner.

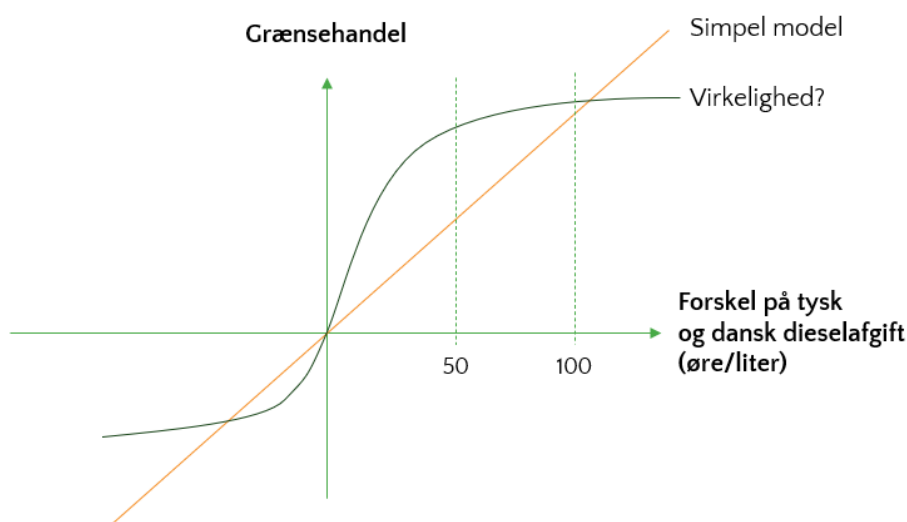
Det taler for, at vi får så tidlige reduktioner som muligt både på landbrug og i transporten. Der er med andre ord god synergi mellem en ambitiøs 2025 indsats og så en økonomisk ansvarlig tilgang til vores EU forpligtelser.

Særlig usikkerhed omkring grænsehandel med diesel

Tiltag, der påvirker prisen på diesel kan spille en betydelig rolle i opfyldelse af 2025-klimamålet.

Skatteministeriets vurderinger af effekten på grænsehandel ved ændringer i priser baserer sig på en lineær sammenhæng mellem prisforskel og grænsehandel. Det er næppe tilfældet i praksis. Hvis grænsehandel primært sker som følge af at chauffører, der alligevel er i Danmark, vælger at tanke her, vil de grænsehandle, når det bliver attraktivt, og der vil opnås en mætning, når alle grænsehandler. Der er derfor næppe en 1:1 sammenhæng mellem prisforskel og grænsehandel. Analyser, der antager en sådan sammenhæng risikerer derfor at overvurdere effekt af en delvis udligning af afgiftsforskellen (fx reduktion fra ca. 100 til ca. 50 øre/liter som i regeringens forslag). For at opnå sikkerhed for at fjerne grænsehandel vurderer vi, at afgiftsforskellen bør udlignes helt – inkl. forskel i omkostninger fra CO₂-fortrængningskrav.

Situationen er illustreret i nedenstående figur. I figuren er størrelsen på grænsehandlen ikke symmetrisk, da antallet af udenlandske chauffører, der kan tanke i Danmark, er større end danske chauffører, der kan tanke i udlandet.



Vi anbefaler derfor, at dieselaftgiften øges med ca. 1 kr./liter fra 1. januar 2024, for at opnå sikkerhed for målopfyldelse. Prisen på diesel i foregangslandet Danmark bør hæves, så den som minimum matcher den tyske pris for at sikre, at det ikke længere er attraktivt at grænsehandle.

Hertil er der behov for at revidere metoden for, hvordan grænsehandel behandles i Klimafremskrivningen, da effekten ellers vil forsvinde, hvis man igen i KF24 viderefører praksis med at anlægge et strukturelt skøn, der er upåvirket af politiske beslutninger, der har påvirket prisen i Danmark og vores nabolande.