

## Klimarådet.



# Kommentering af *Klimaprogram 2023*

## *Klimarådets kommentarer til regeringens klimaprogram*

Regeringen skal hvert år udarbejde et klimaprogram til Folketinget. Det kræver klimaloven. Programmet skal blandt andet indeholde en status på opfyldelse af klimalovens mål og indeholde regeringens planlagte virkemidler og effekterne heraf.

Klimarådet har til opgave at kommentere på det årlige program. Kommenteringen indeholder Klimarådets umiddelbare observationer og bemærkninger til regeringens klimapolitik. Derimod er kommenteringen ikke en egentlig vurdering af, om regeringens klimaindsats ansælgelig, at klimamålene nås. Denne vurdering finder sted i Klimarådets årlige statusrapport, som udgives i februar måned.

Boksen opsummerer Klimarådets kommentarer til *Klimaprogram 2023*. De uddybes i de efterfølgende afsnit.

### Opsummering af Klimarådets kommentarer til *Klimaprogram 2023*

- Betydelig risiko for at 2025-målet ikke nås.** Klimarådet har tidligere konkluderet, at regeringen risikerer at undervurdere reduktionsbehovet for 2025-målets nedre grænse på 50 pct. Regeringen forholder sig i klimaprogrammet ikke til denne problemstilling, og der er betydelig risiko for, at 2025 målet ikke nås med de initiativer, som regeringen planlægger.
- Dieselafgift fremfor CO<sub>2</sub>-fortrængningskrav.** Regeringen har en ambition om at opfylde 2025-målet ved at forhøje CO<sub>2</sub>-fortrængningskravet i vejtransporten. Klimarådet advarer mod øget brug af biobrændstoffer, da det er dyrt, og klimaeffekten er tvivlsom. Rådet peger i stedet på en forhøjet dieselafgift.
- Landbruget er nøglen til at nå 70-procentsmålet.** Regeringen har, som Klimarådet, udpeget reduktioner i landbruget som afgørende for at nå i mål i 2030. Det kan dog kræve politisk prioritering mellem forskellige samfundsmæssige hensyn.
- Nødvendigt at handle på EU-forpligtelser hurtig.** Danmark ser ikke ud til at opfylde klimaforpligtelserne over for EU. Hurtig handling i transport samt land- og skovbrugssektoren er nødvendig.
- CCS-aftale er positiv, men med uprøvet teknologi er tidsplanen stram.** Den nye CCS-aftale mindsker risici ved den nye teknologi, men det er vigtigt fortsat at have øje for risikoen for forhindringer og forsinkelser.
- Regeringen styrker fokus på implementering af vedtagne tiltag.** Der er vedtaget mange reduktionstiltag de seneste år, hvilket flytter fokus mod implementering af tiltagene. Det er positivt, at regeringen præsenterer et implementeringsoverblik i *Klimaprogram 2023*. Der er dog mulighed for at styrke overblikket yderligere.
- Det globale område får meget lidt opmærksomhed i klimaprogrammet.** På trods af at Danmark har en relativt stor global klimapåvirkning og gode muligheder for at påvirke udledningerne uden for landets grænser, fylder den globale klimaindsats meget lidt i klimaprogrammet.

## 1 Betydelig risiko for at 2025-målet ikke nås

Klimarådet konkluderede i juni i sin kommentering af Energistyrelsens *Klimastatus og -fremskrivning 2023*, at fremskrivningen formentligt undervurderer reduktionsbehovet for at nå 2025-målet. Dermed er der behov for mere klimapolitik, end fremskrivningen umiddelbart viser.<sup>1</sup> Vurderingen bundede i, at en del af de reduktioner, som regeringen forventer frem mod 2025, ifølge Klimarådets vurdering er forbundet med betydelig risiko.

2025-målet lyder på en reduktion af udledningerne på 50-54 pct. i forhold til 1990. Klimafremskrivningen opgjorde reduktionsbehovet for målet til 0,2-3,3 mio. ton CO<sub>2</sub>e, dog med forbehold for at reduktionsbehovet kunne stige som følge af det endelige resultat af det såkaldte CCUS-udbud.<sup>2</sup> I klimaprogrammet er reduktionsbehovet opjusteret til 0,5-3,7 mio. ton CO<sub>2</sub>e, som følge af at CCUS-udbuddet kommer til at give færre reduktioner i 2025 end oprindelig planlagt.<sup>3</sup>

Det kan ikke undgås, at en fremskrivning af drivhusgasudledningerne er forbundet med usikkerhed. Klimarådets granskning af klimafremskrivningen identificerede dog en række skævheder i antagelserne bag 2025-udledningerne, hvilket førte til en konklusion om, at reduktionsbehovet for at nå 2025-målets 50-procentsgrænse med god sandsynlighed er over 2 mio. ton CO<sub>2</sub>e. Det skyldes, at størstedelen af de identificerede skævheder trækker i retning af højere udledninger. Det gælder fx forventningerne til aktivitetsnedgang på Aalborg Portland, raffinaderierne og de danske affaldsforbrændingsanlæg, hvor fremskrivningen forventer en større nedgang, end Klimarådet vurderer sandsynligt.

### **Regeringen har ikke fokus på risikoen for, at målet er længere væk**

Regeringen forholder sig i *Klimaprogram 2023* ikke til Klimarådets kommentarer til klimafremskrivningen om, at reduktionsbehovet risikerer at være undervurderet. Opgørelsesperioden for 2025-målet starter om mindre end tre måneder, da målet i henhold til den politiske aftale om 2025-målet opgøres som et treårigt gennemsnit.<sup>4</sup> Potentialerne for de mulige tiltag, der kan bidrage til 2025-målet, bliver mindre og mindre. Dermed er der i rådets optik en væsentlig risiko for, at 2025-målet ikke nås, medmindre der indføres yderligere drivhusgasreducerende tiltag end dem, som regeringen for nuværende har planlagt.

Indfrielse af 2025-målet er vigtigt af flere årsager. Én væsentlig årsag er, at det kræver en hurtig reduktionsindsats, hvis Danmark skal indfri sine reduktionsforpligtelser over for EU, som vedrører de samlede udledninger i perioden frem til 2020. Dette uddybes i afsnit 4.

## 2 Dieselaftgift frem for CO<sub>2</sub>-fortrængningskrav

Regeringen har annonceret, at den vil nå 2025-målet ved at forhøje CO<sub>2</sub>-fortrængningskravet i vejtransporten. Klimarådet har ved flere lejligheder advaret mod øget brug af biobrændstoffer og biogas i transportsektoren baseret på tre argumenter:<sup>5</sup>

- Biobrændstoffer i transporten har begrænset langsigtet potentiale på grund af knaphed på biomasse. Samtidig findes mere fordelagtige elektriske løsninger.
- Der er risiko for, at et forhøjet CO<sub>2</sub>-fortrængningskrav fører til udledninger i udlandet, fx som følge af afskovning. Det er dog uklart, præcis hvilke brændstoffer der vil blive brugt til at dække den efterspørgsel, som et forhøjet CO<sub>2</sub>-fortrængningskrav vil skabe. Det er dermed også uklart, præcis hvilke klimakonsekvenser kravet vil have.
- Et højere fortrængningskrav er dyrt for samfundet sammenlignet med andre tiltag.

Klimarådet peger på en højere dieselaftgift som et bedre alternativ til et forhøjet fortrængningskrav.<sup>6</sup> Regeringens egne beregninger viser netop, at en forhøjet afgift på diesel kan reducere udledningerne til en lavere samfundsøkonomisk pris.<sup>7</sup> Samtidig vil en forhøjet dieselaftgift indebære langt færre klimamæssige risici.

## 3 Landbruget er nøglen til at nå 70-procentsmålet

De seneste års klimaaftaler, både nationalt og på EU-niveau, har fastlagt rammer, der skal reducere udledningerne i en lang række sektorer. I land- og skovbrugssektoren udestår dog beslutninger, der kan sikre, at sektorens udledninger nedbringes frem mod 2025 og 2030. Det afspejler sig blandt andet i, at land- og skovbrugssektorens udledninger kun forventes reduceret med 3 pct. fra 2021 til 2030 i den seneste klimafremskrivning. Dermed forventes land- og skovbrugssektorens udledninger at stå for mere end halvdelen af Danmarks nettoudledninger i 2030.

Regeringen fastholder i *Klimaprogram 2023* intentionen fra regeringsgrundlaget om at indfri land- og skovbrugssektorens bindende reduktionsmål på 55-65 pct. i 2030 i forhold til sektorens udledninger i 1990. Det skal ske med en klimaafgift på landbruget. Lykkes det at indfri sektormålet, er Danmark stort set i mål med 70-procentsmålet. Klimaprogrammet indeholder ikke nye oplysninger om, hvordan afgiften på landbruget konkret skal indrettes.

### Reguleringen af landbruget skal balancere mange hensyn

Regeringen har i regeringsgrundlaget og andre sammenhænge udtrykt, at reguleringen af landbrugets udledninger ikke må ske på bekostning af blandt andet erhvervets konkurrenceevne. Dermed må der ikke flyttes arbejdspladser ud af landet samlet set. Endvidere pointeres det, at implementeringen af en afgift skal ske i tråd med en række andre hensyn, der nævnes i klimaloven.<sup>8</sup> Der udestår stadig et udspil til, hvordan regeringen konkret vil indrette reguleringen af landbrugets udledninger, så den både sikrer de nødvendige reduktioner og samtidig opfylder de øvrige samfundsmæssige hensyn. Regeringen vil fremlægge sit udspil, når *Ekspergruppen for en Grøn Skattereform* har fremlagt sine konklusioner.

Målet om væsentlige reduktioner i landbruget kan vise sig at kolliderer med flere af de ovenstående hensyn, ligesom de enkelte hensyn kan være i konflikt med hinanden. Det gælder fx hensynet til ikke at forringe konkurrenceevnen, hensynet til omkostningseffektivitet og hensynet til sunde offentlige finanser. Dermed rummer afgiften og mulige understøttende tiltag i form af tilskud, compensation eller anden tilbageførsel af afgiftsprovenuet til erhvervet en række politiske dilemmaer og uundgåelige prioriteringer. Der er en risiko for, at tilbageførslen kan udvande incitamenterne til at reducere udledningerne i landbruget, hvilket kan bringe opfyldelsen af 70-procentsmålet i fare.

## 4 Nødvendigt at handle på EU-forpligtelser tidligt

Klimaprogrammet gør status for Danmarks reduktionsforpligtelser i EU. Den viser, at Danmark har et akkumuleret reduktionsbehov på 16,1 mio. ton CO<sub>2</sub>e for perioden 2021-2030 i forordningen om indsatsfordeling (ofte kaldet ikke-kvotesektoren). Ligeledes er der et akkumuleret reduktionsbehov på 8,8 mio. ton for perioden 2026-29 og 2,0 mio. ton for 2030 i forordningen for arealanvendelse og skovbrug. Det er til en vis grad muligt at overføre overopfyldelse af den ene forordning til den anden, hvorfor de ofte betragtes under ét.

Klimarådet vurderede i *Statusrapport 2023*, at Danmark på nuværende tidspunkt ikke ser ud til at opfylde de ovennævnte EU-forpligtelser. Det gælder også, selv om de nationale reduktionsmål i 2025 og 2030 opfyldes. Dermed er der behov for særskilt at fokusere på at indrette kommende indsats, så de i videst muligt omfang bidrager til EU-forpligtelserne. Da EU-forpligtelserne er indrettet som budgetmål for hele perioden frem til 2030, er det essentielt, at kommende indsats får virkning så hurtigt som muligt, hvis de skal bidrage mest muligt til forpligtelserne.

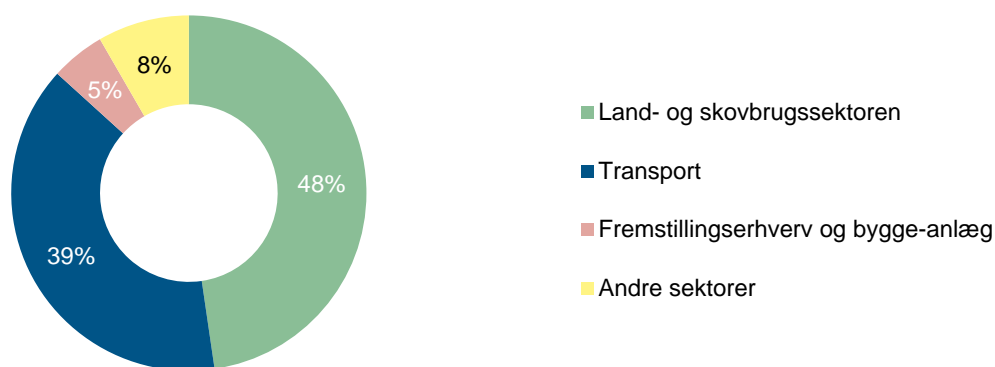
Behovet for en hurtig indsats er en generel konklusion af klimapolitikken. Jo længere vi venter med at handle, jo mere drastisk handling er der brug for, og jo større bliver dilemmaerne med hensyn til at balancere de forskellige samfundsmæssige hensyn.<sup>9</sup>

### EU-forpligtelserne peger på landbrug og transport

Transport samt land- og skovbrugssektoren forventes at stå for 87 pct. af udledningerne omfattet af de to EU-forpligtelser, jf. figur 1. Derfor bør kommende indsats fokusere på at nedbringe udledningerne i disse sektorer. Det

stemmer i udgangspunktet fint overens med, at regeringen har lagt op til at opfylde 2025-målet med yderligere indsats i transportsektoren og ønsker om at opfylde 2030-målet ved at indfri reduktionsmålet i land- og skovbrugssektoren.

Regeringen har foreslået at opfylde 2025-målet ved at hæve CO<sub>2</sub>-fortrængningskravet i vejtransporten. Det står endnu ikke klart, om regeringen foreslår, at forhøjelsen alene skal gælde i 2025 eller også årene derefter. Hvis kravet kun forhøjes i et enkelt år, vil det kun i meget begrænset omfang bidrage til opfyldelse af EU-forpligtelserne, da EU-forpligtelserne som nævnt er indrettet som flerårige budgetmål. En flerårig indsats, der reducerer udledningerne i alle årene 2025-2030, vil derfor give et væsentligt større bidrag til opfyldelse af forpligtelserne.



Figur 1 Akkumulerede udledninger i perioden 2021 til 2030 omfattet af EU's reduktionsforpligtelser

Anm.: Andre sektorer omfatter udledninger fra el- og varmeproduktion, affaldssektoren samt produktion af olie, gas og VE-brændstoffer.

Kilde: Energistyrelsen, *Klimastatus og -fremskrivning 2023*, 2023.

## 5 CCS-aftale er positiv, men med uprøvet teknologi er tidsplanen stram

Folketinget har vedtaget en CCS-aftale om udmøntning af støttemidler samt ejerskab af CO<sub>2</sub>-transport og -lagring.<sup>10</sup> Aftalen samler puljerne fra Grøn Skattereform og CCUS-udbuddet til én pulje, der udbydes af to omgange med 0,9 mio. ton CO<sub>2</sub> i 2025 og 1,4 mio. ton CO<sub>2</sub> i 2026. Begge deludbud skal levere CO<sub>2</sub>-fangst fra 2029. Den nye aftale er et skridt i den rigtige retning i forhold til at mindske risikoen for, at udbuddene ikke leverer de planlagte reduktioner til tiden. Det er naturligvis ikke muligt at eliminere risikoen fuldstændigt, men det er alligevel vigtigt at have den for øje, da forsinkelser kan have betydning for opfyldelse af klimamålene.

CO<sub>2</sub>-fangst fra de danske skorstene og efterfølgende lagring er en central teknologi, hvis regeringens planer for at opfylde klimamålet i 2030 skal lykkes. Derfor er det vigtigt, at der bliver leveret på ambitionerne til tiden. Størrelsen på udbuddene giver bedre muligheder for, at store punktudledere kan deltage, og aftalen igangsætter arbejdet med at etablere den nødvendige infrastruktur. Derfor er den nye CCS-aftale et skridt i den rigtige retning.

### CCS-teknologien er ikke uden risici

Selv med den nye aftale ser Klimarådet stadig tre risici i ved regeringens plan omkring etablering af CCS i Danmark.

- **Uprøvet teknologi.** CCS er stadig uprøvet i stor skala på dansk grund, og dermed er der risiko for, at der kan opstå uventede problemer, fx i forbindelse med indkøring af fangstanlæg eller med lagringen. Den bedste måde at imødekomme dette problem er sandsynligvis at komme i gang med at opstille anlæg og få vigtig viden omkring etablering og drift. Det er en risiko, som det er nødvendigt at tage højde for, da

komplerede projekter med ny teknologi nemt kan blive forsinkede. Derfor bliver det vigtigt at prioritere vidensdeling imellem aktører fremover.

- **Samtænkning af infrastruktur.** Klimarådet har tidligere bemærket,<sup>11</sup> at der mangler incitamenter til at tænke infrastrukturen til transport af CO<sub>2</sub> sammen på tværs af projekter. Det er endnu for tidligt at sige, om dette bliver løst med den nye aftale. De kommende udbud er designet på samme måde som tidligere, hvor der bydes ind med en pris pr. lagret ton CO<sub>2</sub>, og dermed kan den billigste pris opnås ved at dimensionere sit anlæg til den forventede mængde CO<sub>2</sub>. Manglende samtænkning af CO<sub>2</sub>-infrastruktur på tværs af projekter kan øge de samlede omkostninger, hvis der bliver bygget infrastruktur med kapacitet til kun ét projekt.
- **Øvrig regulering.** Regeringen har meldt ud, at der kommer et udspil i 2023 om de langsigtede rammevilkår for CCS i forsyningssektoren. Der er i dag en række udfordringer for etablering af CCS i sektoren, fx om hvordan konkurrenceudsættelse af affaldsforbrænding tænkes sammen med store investeringer i CCS, ejerskabsmodeller og risikohåndtering. Disse forhold er i dag stadig udfordringer for branchen og bør løses i god tid før de kommende udbud.

## CCS-aftalen forsinker reduktionerne en smule

CCS-aftalen betyder desuden at nogle forventede reduktioner i årene 2026-28 udskydes til 2029, hvor der til gengæld forventes fuld fangst. Perioden fra udbuddene i 2025 og 2026 til kravet om fangst i 2029 giver kun henholdsvis fire og tre år til at etablere, indkøre og teste et CO<sub>2</sub>-fangstanlæg samt til at etablere af transport og lagring. Det er en kort periode til at få relativt ny teknologi til at køre driftssikkert. Det betyder også, at selv den mindste forsinkelse i planen om fuld fangst i 2029 vil betyde et øget reduktionsbehov i forhold til 70-procentsmålet i 2030. Det skyldes, at målet opgøres som et treårigt gennemsnit over perioden 2029-2031.

## 6 Regeringen styrker fokus på implementering af allerede vedtagne tiltag

Regeringen har i *Klimaprogram 2023* et øget fokus på implementeringen af politisk vedtagne initiativer. De seneste år er der vedtaget mange nye tiltag, der skal reducere udledningerne. Der er stadig behov for endnu flere tiltag, men behovet er blevet markant mindre siden klimalovens vedtagelse i 2020. På den baggrund anbefalede Klimarådet i *Statusrapport 2023*, at klimaindsatsen rettet mod målene i 2025 og 2030 i højere grad end tidligere har fokus på at implementere den vedtagne politik. Klimarådet fremhævede især implementeringsudfordringer inden for udtagning og vådlægning af lavbundsjord, udbygning med sol- og vindenergi og etablering af anlæg til fangst og lagring af CO<sub>2</sub>. Derfor er det positivt, at der i klimaprogrammet er tilføjet en systematisk metode til at følge op på, om implementeringen af de forskellige tiltag afvikles efter planen.

### Overvågningen af implementering kan yderligere styrkes

Den nye overvågning af implementeringen risikerer dog at overse vigtige implementeringsudfordringer. Fx har Klimarådet påpeget, at udtagning og vådlægning af lavbundsjord ikke følger tidsplanen. Dette afspejles som udgangspunkt ikke i klimaprogrammets oversigt over implementeringsstatus. Her er status på implementeringen af to indsatser, der skal sikre udtagning af lavbundsjord, at den forvaltningsmæssige implementering allerede er afsluttet, og at den fulde samfundsmæssige implementering først forventes afsluttet i 2029/30. Det nævnes ikke, at udtagningen af lavbundsjord i praksis går væsentligt langsommere end planlagt. Derfor er der mulighed for at styrke metoden til overvågning af implementeringen.

## 7 Det globale område får meget lidt opmærksomhed i klimaprogrammet

På trods af at Danmark har en relativt stor global klimapåvirkning og gode muligheder for at påvirke udledningerne uden for landets grænser, fylder den globale klimaindsats bemærkelsesværdigt lidt i klimaprogrammet. Samlet set udgør kapitlet om den globale strategi kun 10 ud af de i alt 177 sider.

I henhold til klimaloven skal klimaprogrammet indeholde en global klimastrategi, som skal redegøre for Danmarks globale klimaindsats. Den globale klimaindsats fokuserer på, hvordan danske forbrugere, virksomheder, investorer og myndigheder påvirker drivhusgasudledningerne uden for Danmarks grænser. Den globale klimaindsats adskiller sig derved fra den territoriale klimaindsats, som har fokus på udledninger inden for Danmarks grænser.

### Klimarådet analyserer rammerne for den globale klimaindsats

Den globale klimaindsats er et vigtigt element i Danmarks samlede klimapolitik, da Danmark har en stor global klimapåvirkning i lyset af landets størrelse. På nogle områder er Danmarks globale klimapåvirkning negativ, fx indenfor international transport, det forbrugsbaserede klimaaftryk og importeret biomasse. På andre områder er Danmarks globale klimapåvirkning positiv. Det gælder fx for myndighedssamarbejder, klimastøtte, klimadiplomati samt eksport af teknologi og viden, som hjælper andre lande til at reducere deres udledninger og tilpasse sig til klimaforandringerne.

Klimarådet vurderer, at der generelt er behov for at styrke rammerne for Danmarks globale klimaindsats. Dette ser Klimarådet nærmere på i en analyse, som forventes af udkomme i slutningen af 2023.

## Referencer

<sup>1</sup> Klimarådet, *Kommentering af Klimastatus og -fremskrivning 2023*, 2023.

<sup>2</sup> Energistyrelsen, *Klimastatus og -fremskrivning 2023*, 2023.

<sup>3</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, *Stort, grønt udbud er afgjort: Milliardstort udbud skal sætte fart på CO<sub>2</sub>-fangst og lagring, 2023* (<https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2023/maj/stort-groent-udbud-er-afgjort-milliardstort-udbud-skal-saette-fart-paa-co2-fangst-og-lagring>).

<sup>4</sup> Regeringen m.fl., *Aftale om et indikativt drivhusgasreduktionsmål for 2025 af 7. maj 2021*, 2021

<sup>5</sup> Klimarådet, *Svar på brev fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vedrørende Klimarådets syn på biobrændstoffer og CO<sub>2</sub>-fortrængningskravet*, 2023.

<sup>6</sup> Klimarådet, *Svar på brev fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vedrørende Klimarådets syn på biobrændstoffer og CO<sub>2</sub>-fortrængningskravet*, 2023.

<sup>7</sup> Altinget, *Lækket notat afslører: Regeringens vej til klimamål er markant dyrere end eksperternes bud*, 2023 (<https://www.alinget.dk/artikel/ministers-vej-til-2025-klimamaal-er-dyrere-for-stat-og-forbrugere-end-alternativ-viser-regeringens-tal>).

<sup>8</sup> Regeringen, *Regeringsgrundlag 2022 – Ansvar for Danmark*, 2022.

<sup>9</sup> Klimarådet, *Hurtig klimahandling giver de bedste muligheder for at tage brede hensyn*, 2023 (<https://klimaraadet.dk/da/nyhed/hurtig-klimahandling-giver-de-bedste-muligheder-tage-brede-hensyn>).

<sup>10</sup> Regeringen m.fl., *Aftale om styrkede rammevilkår for CCS i Danmark Klimahandling - Vejen til fuld fangst og lagring af CO<sub>2</sub> i 2030*, 2023.

<sup>11</sup> Klimarådet, *Statusrapport 2023*, 2023.

