

Kommentering af *Global Strategi 2022*

Klimarådets kommentarer til den Globale Strategi i Klimaprogram 2022

1. Indledning

Klimarådet kommenterer i dette notat den tidligere regerings globale strategi. Den globale strategi er beskrevet i det sidste afsnit i *Klimaprogram 2022* under overskriften *Global Strategi 2022*.¹ Strategien beskriver den danske indsats de seneste år og oplister udvalgte danske prioriteter og indsatser for de kommende år. Den globale strategi tager afsæt i den tidligere regerings *En Grøn og Bæredygtig Verden* fra 2020, som har et længere sigte.²

Klimarådet har i år for første gang valgt at udgive et selvstændigt vurderingsnotat om den globale strategi. Notatet vedrører den påvirkning, Danmark har på udledningerne udenfor landets egne grænser, som ikke er dækket af Danmarks territoriale mål.

Siden offentliggørelsen af den globale strategi den 23. september 2022 har der været afholdt valg til Folketinget. I skrivende stund er det uvist hvilken regering, der kommer efter valget. Klimarådets kommentering vedrører på den baggrund den daværende regerings globale strategi, men rådets kommentarer har relevans for klimapolitikken uanset hvilken regering, der sidder.

Vurderingsnotatet udgives, netop som flere nye rapporter igen har gjort status over den globale klimainsats. Ifølge en ny rapport fra den meteorologiske verdensorganisation (WMO) har koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren aldrig været målt højere. Desuden så man i 2021 den hidtil største tilførsel af metan til atmosfæren, siden systematiske målinger begyndte for 40 år siden.³ Det er problematisk, fordi metan er en langt mere aggressiv drivhusgas end CO₂ på kort sigt.

Samtidig viser FN's årlige *Emissions Gap* rapport, at verden er på vej mod en temperaturstigning på 2,8 grader med den vedtagne klimapolitik og selv en fuld implementering af alle verdens klimaplaner for 2030, vil lede til en global temperaturstigning på 2,4-2,6 grader i 2100.⁴ Hvis den globale opvarmning skal begrænses til 1,5 grader, skal den globale udledning af drivhusgasser reduceres med cirka 45 pct. i 2030 i forhold til 2010. Dette fordrer ifølge *Emissions Gap*-rapporten en transformation af både de globale fødevarer systemer og af den finansielle sektor – foruden hurtigere ændringer i alle øvrige sektorer. Transformationen af fødevarer systemet omfatter kostændringer, udvikling af nye fødevarer og beskyttelse af økosystemer – udover reduktioner på bedriftsniveau og i værdikæden.

Emissions Gap-rapporten opfordrer regeringer til at understøtte de nødvendige ændringer på efterspørgselssiden gennem subsidier og beskatning. Desuden opfordrer rapporten til en reformation af den finansielle sektor gennem taksonomier, gennemsigtighed og regulering og ved at involvere både regeringer, banker, institutionelle investorer og andre finansielle aktører.

Klimarådet.

Klimarådet giver indledningsvist sin overordnede vurdering af strategien. Derefter kommenterer rådet på klimaaftrykket fra det danske forbrug, på det erklærede mål om at vende de globale finansieringsstrømme fra sort til grøn, på indsatsen over for den internationale transport, samt på Danmarks indsats for at reducere de globale metanudledninger. Dette fokus skal blandt andet ses i lyset af *Emissions Gap*-rapportens anbefalinger. Til sidst kommenteres på gennemslagskraften i den globale strategi.

2. Overordnet vurdering af den globale strategi og indsats

Klimarådet vurderer, at mange af de indsatsen, der fremhæves i strategien er værdifulde og relevante. Strategien kunne dog omfatte flere af Danmarks globale udledninger, indsatsen kunne styrkes på visse punkter og gennemslagskraften kunne øges. Dette afsnit sammenfatter Klimarådets overordnede vurdering.

Danmark yder en vigtig global klimaindsats

Klimarådet vurderer samlet set, at dette års globale strategi fremlægger en række vigtige initiativer, som bidrager til at reducere de globale drivhusgasudledninger og til at øge modstandsdygtigheden overfor klimaændringer. Danmark har indenfor det seneste år blandt andet:

- faciliteret Nordsø- og Østersøtopmøderne, hvor man på EU-plan blev enig om en historisk udbygning af havvind,
- styrket klimadiplomati, udbygget myndighedssamarbejdet og bidraget til et internationalt fokus på energieffektivisering,
- været blandt initiativtagerne til den maritime erklæring ved COP26 om klimaneutral skibsfart i 2050 og arbejder fortsat for dette mål blandt andet gennem FN's søfartsorganisation IMO,
- sammen med Costa Rica etableret Beyond Oil and Gas Alliancen (BOGA), som arbejder for udfasning af olie- og gasproduktion,
- sat stop for offentlig dansk finansiering og eksportfremmeydelser til fossile brændsler i udlandet,
- fremmet grønne investeringer i udlandet blandt andet gennem den etablerede garantiordning for investeringer i ulandene, som forvaltes af IFU,
- besluttet at give penge til tab og skader i udviklingslandene som følge af klimaforandringer, som et af de første lande i verden.

Klimarådet har desuden noteret sig, at den tidligere regering ville arbejde for, at der vedtages globale naturmål, herunder et mål om 30 pct. beskyttede områder globalt på land og i havet. Det er et vigtigt initiativ, som kan medvirke til at reducere effekten af klimaforandring og forbedre landenes tilpasningsevne, samtidig med at det kan have en positiv effekt på de globale drivhusgasudledninger, hvis det indebærer, at jord udtages af landbrugsdrift og CO₂-optaget i skove og jorder øges.

Den globale strategi kan forholde sig tydeligere til den globale afrapportering

Den globale strategi omfatter Danmarks indsats for at påvirke de globale drivhusgasudledninger gennem blandt andet klimadiplomati, klimabistand, international klimafinansiering og grøn eksport. Klimarådet savner, at den globale strategi forholder sig til udledningerne fra det danske forbrug og fra den internationale transport, som ikke fanges af Danmarks territoriale klimamål.

Som Klimarådet tidligere har påpeget, kunne der med fordel være en klar sammenhæng mellem den globale afrapportering og den globale strategi, på samme måde som der er en sammenhæng mellem klimafremskrivningen og årets klimaprogram for så vidt angår den nationale klimaindsats. En større sammenhæng ville kunne bidrage til at vurdere, om målene nås, samt til konsistente prioriteringer på tværs af den globale klimaindsats.

Klimarådet savner desuden fortsat større gennemslagskraft omkring den globale klimaindsats og de forventede effekter heraf. Klimarådet vil gerne kunne vurdere, om de globale indsatsen målrettes mod at opnå den størst mulige klimaeffekt. Denne vurdering er vanskelig, da målene i den globale strategi er ukonkrete. Indsatsen beskrives kort og indeholder sjældent forventede effekter. Samtidig er de enkelte indsatsen i den globale strategi ofte ikke ledsaget af referencer til bagvedliggende projekt- og programdokumenter.

Danmarks globale strategi kan især styrkes på fire punkter

Klimarådet vurderer, at der især er fire områder, som er underbelyst i den globale strategi, eller hvor den globale indsats fremover med fordel kan styrkes. Det gælder klimaaftrykket fra danskernes forbrug, indsatsen for at vende finansieringsstrømmene fra sort til grøn, international transport og Danmarks indsats for at reducere den globale metanudledning.

1. **Klimaaftryk fra forbrug:** Den globale afrapportering opgjorde klimaaftrykket fra forbrug til 63 mio. ton CO₂e i 2020, hvilket er knap 50 pct. højere end den udledning, der finder sted i Danmark, den territoriale udledning. Trods det høje forbrugsbaserede klimaaftryk har Danmark ikke klimamål for den del, der skyldes vores forbrug af importerede varer. Klimarådet efterlyser, at Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk prioriteres højere som en del af den globale strategi, og at der bliver gennemført en mere målrettet indsats for at reducere det. Det er ikke simpelt at opstille og styre efter et klimamål for forbrug. Men Klimarådet foreslår, at det undersøges, om der kan udarbejdes et pejlemærke for udviklingen i klimaaftrykket fra forbruget samt eventuelt et pejlemærke for eksporten. Sådanne pejlemærker skal ikke erstatte, men supplere Danmarks territoriale klimamål. Klimarådet foreslår desuden et mål for offentlige grønne indkøb og indikatorer, samt forbrugsafgifter på udvalgte klimabelastende varer, der vurderes at være et effektivt virkemiddel til at reducere forbrugsaftrykket.
2. **Indsatsen for at vende finansieringsstrømme fra sort til grøn:** Den globale strategi har et mål om 'at vende de globale finansieringsstrømme fra sort til grøn'. Målet er ukonkret, og der er endnu ikke udviklet metoder eller indikatorer til at kunne opgøre hverken private eller sorte finansieringsstrømme. Dermed er der et begrænset grundlag for at vurdere, om det lykkes at vende finansieringsstrømmene. Klimarådet ser især et behov for en større indsats for at etablere rammebetingelser, der kan begrænse de sorte investeringer, fremfor kun at have fokus på at fremme de grønne investeringer. Det bør i den forbindelse gøres lettere som privat investor at få indblik i, hvorvidt ens pensionsopsparing indeholder sorte investeringer, og at kunne fravælge disse investeringer. Det kunne den kommende regering opfordre finanssektoren til at sikre.
3. **International transport:** Den globale strategi nævner ikke luftfart. Udledninger fra fly, der flyver ud eller ind i Danmark, tæller ikke med i Danmarks territoriale klimaregnskab, men påvirker Danmarks globale klimaaftryk. Fly, der letter fra Danmark, udleder cirka 3 mio. ton CO₂ om året. Hertil kommer opvarmning fra kondensstriber, der svarer til 1,7-3 gange klimapåvirkningen af CO₂.⁵ For indenrigsluftfart og luftfart til EU-destinationer vil EU-kvoter og forslag til minimumsbeskatning af flybrændstof bidrage til en betydelig beskatning. For rejser ud af EU er CO₂e-betalingen meget lav, og en passagerafgift på under 20 kr. er en meget lav betaling pr. ton CO₂, da udledningen på ruter ud af EU er meget højere end på indenrigsruter. Klimarådet anbefaler derfor en passagerafgift på flyrejser til lande udenfor EU som minimum på niveau med passagerafgifterne i vores nabolande.
4. **Danmarks bidrag til at opfylde globale mål for metan:** En af de frivillige aftaler, som Danmark gik med i ved COP26 i Glasgow, var *Globale Methane Pledge*. Aftalen forpligter Danmark til at reducere metanudledningerne både gennem den internationale indsats og i Danmark. Klimarådet vurderer, at Danmarks foreløbige bidrag til at nå metanaftalens mål er begrænset, blandt andet fordi der kun sættes ind overfor kilder til en meget lille del af metanudledningen.

3. Klimaaftrykket fra forbrug

Klimaaftrykket fra det danske forbrug blev i *Global Afrapportering 2022* opgjort til 63 mio. ton CO₂e i 2020. Det er knap 50 pct. højere end Danmarks territoriale udledninger, som vi har mål for at reducere. Det forbrugsbaserede klimaaftryk er højt, fordi Danmark har en stor import af varer, som medfører drivhusgasudledninger i udlandet. I det forbrugsbaserede klimaaftryk lægges disse udledninger oveni den del af de territoriale udledninger, som dansk forbrug medfører.

Den globale strategi forholder sig ikke til forbrugsaftrykket, men klimavenlig adfærd er beskrevet som et understøttende tiltag i *Klimaprogram 2022*. Klimaprogrammet nævner en række tiltag, der skal styrke en klimavenlig adfærd blandt borgere, virksomheder og i det offentlige, blandt andet de officielle kostråd og undervisningsaktiviteter. Den tidligere regering har desuden startet et arbejde med at udforme et klimamærke til fødevarer. Det er fornuftige tiltag, men Klimarådet vurderer, at der skal gøres mere for at nedbringe

klimabelastningen fra forbruget. Dette afsnit beskriver, hvordan det kan ske med overordnede pejlemærker og konkrete tiltag.

Et pejlemærke for forbrugets klimaafttryk kan være en god idé

Danmark har det næsthøjeste klimaafttryk fra forbrug pr. indbygger i EU. Det har EU-Kommissionens forskningscenter, JRC, beregnet, se figur 1. Der er en stigende interesse for forbrugsaftrykket, som også bliver stadig vanskeligere at se bort fra, da det territoriale klimaafttryk falder, uden at forbrugsaftrykket falder i samme takt.⁵ I Danmark fremsættes forslag om klimamål fra forbrug fra flere partier og tænketanke.^{6,7} Internationalt arbejdes der med emnet i både Sverige, Finland, Storbritannien, Holland og Frankrig. Danmark bør – i henhold til klimalovens princip om, at Danmark skal være et foregangsland – også begynde at tage ansvar for klimaafttrykket fra vores forbrug af importerede varer.

Klimarådet har analyseret det svenske forslag til et forbrugsbaseret klimamål, som er kort beskrevet i boks 1 og nærmere beskrevet i et baggrundsnotat.⁸ Klimarådet vurderer på den baggrund, at det bør undersøges, om der kan fastsættes et overordnet pejlemærke for reduktion af det forbrugsbaserede klimaafttryk. Samtidig kan der hurtigt igangsættes yderligere tiltag for at nedbringe klimabelastningen fra forbruget af særligt klimabelastende varegrupper.

Boks 1 Forslag til svenske klimamål for forbrug og eksport

Klimamål for forbrug

Målet foreslås udformet som en primær reduktionssti, en alternativ reduktionssti samt et nettonulmål i 2045. Den primære reduktionssti er en fremskrivning af, hvordan det svenske forbrugsbaserede klimaafttryk vil udvikle sig, hvis de territoriale klimamål opfyldes af Sverige, EU og alle andre lande. Den alternative reduktionssti er mere ambitiøs og baseret på, at landenes klimaløfter lever op til IPCC's 1,5 graders mål. For at nå nettonul kan eksportens klimanytte, negative udledninger og reduktioner fra internationale investeringer indregnes.

Mål for eksportens klimanytte

Målet foreslås udformet som en reduktionssti. Desuden skal eksportens klimanytte, sammen med negative udledninger og reduktioner fra internationale investeringer kunne dække gabet mellem den primære reduktionssti for udledningen fra forbruget og nettonul i 2045.

Mål for offentlige indkøb

Udledninger fra offentligt indkøbte varer og tjenesteydelser skal falde hurtigere end emissioner fra samfundet generelt.

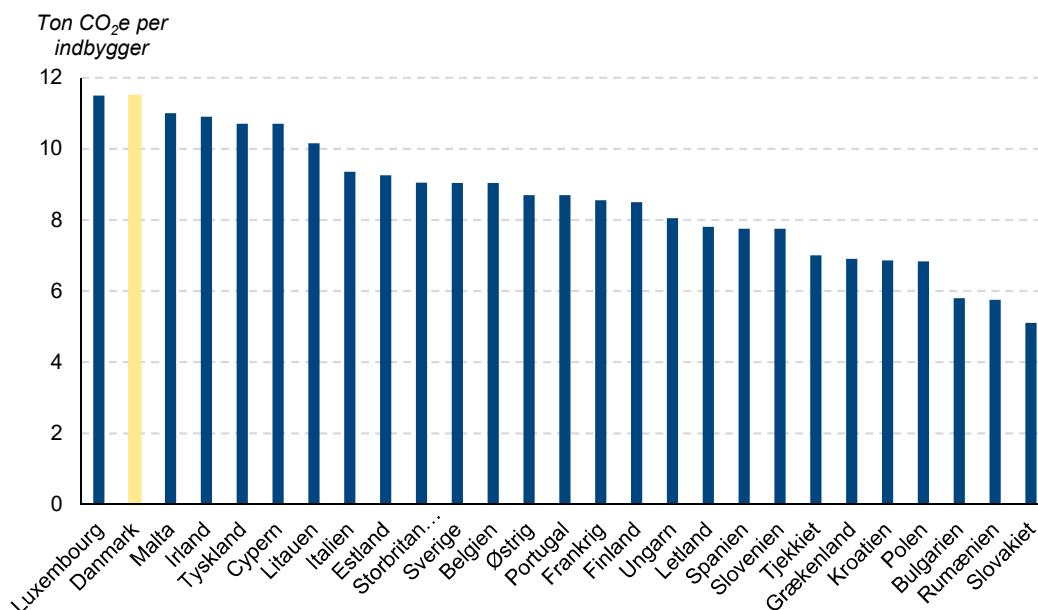
Kilde: Miljömålsberedningen.⁹

Et pejlemærke for forbrugets klimaafttryk kan angive, hvor meget klimaafttrykket skal være reduceret i fx 2030 og senest i 2050 set i forhold til 2020. Vi bruger ordet 'pejlemærke' frem for 'mål' af to grunde. For det første fordi Danmark ikke har direkte kontrol over producentlandenes grønne omstilling, som påvirker det danske forbrugsaftryk. For det andet fordi der fortsat er metodiske udfordringer forbundet med at opgøre forbrugsaftrykket og dermed også med at kontrollere, om målet eller pejlemærket nås.

Hvis alle de lande, som Danmark importerer fra, havde tilstrækkelige territoriale klimamål, som så ud til at blive opfyldt, kunne man argumentere for, at Danmark ikke behøvede at gøre en særlig indsats for det forbrugsbaserede klimaafttryk, da det automatisk vil blive reduceret, efterhånden som producentlandene opfylder deres mål. Som omtalt i indledningen er dette imidlertid ikke tilfældet. Der er behov for yderligere indsats, og et pejlemærke kan skabe opmærksomhed om reduktionsmuligheder udenfor Danmarks grænser og dermed bidrage til, at andre lande når deres mål eller skærper dem. Det vil desuden kunne understøtte arbejdet med virksomheders klimaansvar som ny EU-regulering sætter øget fokus på, se boks 2 i afsnit 4.

Pejlemærket kan baseres på Energistyrelsens årlige opgørelse af det forbrugsbaserede klimaafttryk i *Global Afrapportering*. Denne opgørelse er forbundet med usikkerheder, men er også i internationalt perspektiv en god

opgørelse, som formentlig vil blive bedre over de næste år. Alternativt kan pejlemærket baseres på livscyklusanalyser af udvalgte produktgrupper ligesom den metode, der anvendes af JRC til at følge forbrugets klima- og miljøbelastning.¹⁰



Figur 1: Forbrugets klimaaftryk for forskellige lande.

Kilde: Global Afrapportering 2022 og JRC Consumption Footprint Platform.¹⁰

Der kan eventuelt formuleres et pejlemærke for klimaaftrykket af dansk eksport

Udledningerne fra dansk eksport var i 2020 næsten dobbelt så høj som udledningerne fra dansk forbrug. Udledningerne kan stamme fra danske rederiers internationale fragt af varer, men også fra import af råvarer og halvfabrikata, som indgår i den danske produktion af varer, der efterfølgende eksporteres fra Danmark. Et eksempel er import af soja til fodring af grise, som efterfølgende eksporteres i form af svinekød, et andet er import af stål til produktion af vindmøller til efterfølgende eksport. Klimaaftrykket fra eksporten skyldes således både udledninger fra produktion af importerede råvarer og halvfabrikata, udledninger fra produktion af eksportvarerne i Danmark og udledninger fra international transport.

Hverken det forbrugsbaserede klimaaftryk eller Danmarks territoriale drivhusgasudledninger fanger det samlede billede af Danmarks klimapåvirkning. Ligesom det er tilfældet med forbruget, giver eksport anledning til udledninger, som danske virksomheder og forbrugere kan påvirke ved at ændre adfærd. Derfor kan det også være relevant at indføre et pejlemærke for eksporten. Tilsvarende pejlemærket for det forbrugsbaserede klimaaftryk, vil et pejlemærke for eksport også kunne spille godt sammen med initiativer og standarder inden for virksomheders klimaansvar og klimarapportering.

Hvis den kommende regering ønsker et særligt fokus på betydningen af grøn eksport fra Danmark, kan et overordnet pejlemærke eventuelt suppleres af delmål rettet mod den reduktion af udledningerne, som dansk eksport af grøn energiteknologi kan give anledning til i brugsfasen i modtagerlandet. Dette kan betegnes som "eksportens klimanytte".

Klimarådet vurderer samtidig, at det ikke fagligt set er fornuftigt at modregne "eksportens klimanytte" i det forbrugsbaserede klimaaftryk, som det er blevet foreslået i Sverige, jf. boks 1. Det skyldes, at beregninger af klimanytten af eksport typisk vil basere sig på en række antagelser, som ikke kan verificeres. Opgørelsesmetoden vil være forskellig fra opgørelsen af det forbrugsbaserede klimaaftryk og fra klimaaftrykket fra eksporten generelt. Opgørelser af eksportens klimanytte vil desuden ofte kun omfatte en mindre del af eksporten. Klimarådet

anbefaler derfor, at eventuelle mål eller pejlemærker for forbruget, for eksport og for eksportens klimanytte i stedet opstilles hver for sig.

Udledninger i LULUCF-sektoren bør følges og opgøres særskilt

Klimaaftrykket fra ændret arealanvendelse (LUC), primært skovrydning, og ændringer i kulstoflagre i skov (F), indgår ikke i den model, som bruges af myndighederne i Sverige og Danmark til at opgøre den samlede udledning fra forbrug og eksport. Det skyldes, at der på nuværende tidspunkt ikke eksisterer tilstrækkelig robuste opgørelsesmetoder, samt at udledningerne ikke altid meningsfuldt kan relateres til specifikke økonomiske aktiviteter.

Danmark er en stor importør af produkter, fx soja og palmeolie, som risikerer at medføre skovrydning og dermed kan have et stort negativt klimaaftryk. Danmark har ligeledes en stor import af biomasse, som også påvirker klimaet. Da der derfor er tale om potentielt væsentlige udledninger, kan de udledninger i LULUCF-sektoren, som dansk forbrug og eksport giver anledning til, med fordel følges og opgøres særskilt.

For afbrænding af træbiomasse kan en emissionsfaktor beregnes på basis af Energistyrelsens opgørelse af udledningen og Finansministeriets diskonteringsfaktor.¹¹ Denne udledningsfaktor kan inddrages i opgørelser af klimaaftrykket fra forbruget indtil bedre metoder eventuelt er udviklet.

Der bør fastsættes et mål for klimavenlige offentlige indkøb og indsatsen kan styrkes

Det offentlige er en stor forbruger, som kan gå foran i forhold til at træffe klimavenlige valg ved indkøb og dermed bidrage til at normalisere klimavenlige valg. *Strategi for offentlige grønne indkøb 2020* bekendtgjorde, at der skulle fastsættes et mål for offentlige grønne indkøb, men det er blevet udskudt fra 2021 til 2022. Klimarådet anbefaler, at der fastsættes et egentligt mål for de offentlige grønne indkøb som annonceret. *Klimaprogram 2022* nævner gennemførte tiltag fra strategien, herunder en statslig fødevarerpolitik, som giver mulighed for mere klimavenlig mad, og en hjemmel til, at erhvervsministeren kan fastsætte regler om et ”køb grønt eller forklar”-krav i offentlige udbud. Hvis hjemmelen udnyttes, vil offentlige ordregivere få til opgave enten at stille grønne krav i relevante udbud eller forklare, hvorfor det ikke kan lade sig gøre.

Klimarådet finder, at det er fint med initiativer, der giver mulighed for mere klimavenlig mad og for at stille grønne krav i offentlige udbud. Men mulighederne skal også udnyttes, hvis de skal have en effekt. Klimarådet har tidligere anbefalet, at regeringen gør en indsats for, at klimavenlig mad normaliseres.¹² Et tiltag i den retning kunne være, at de offentlige køkkener lever op til de officielle kostråd. Et sådant krav kan stilles i tillæg til de eksisterende krav om økologi og om at minimere madspild.¹³

Den nye hjemmel til et ”køb grønt eller forklar”-krav i offentlige udbud, kan med fordel udnyttes, så der indføres et sådan krav. I tilfælde, hvor udbud eller valg af løsning involverer samfundsøkonomiske konsekvensberegninger, kan der anvendes en CO₂-pris på op imod 1.500 kr. pr ton CO₂. Dette kan også gælde ved investeringer i fx infrastruktur.

Klimapåvirkningen fra offentlige indkøb kan følges via indikatorer baseret på fakturadata. Dataopsamling fra fakturaer kan gøre det muligt at følge udviklingen via indikatorer som fx antal kørte km i henholdsvis elbil og fossil bil og antal måltider henholdsvis kød- og plantebaseret.

Klimarådet foreslår forbrugsafgifter og indikatorer for særligt klimabelastende produktgrupper

Klimarådet opfordrer til, at den kommende regering iværksætter tiltag overfor de mest klimabelastende forbrugsområder, blandt andet ved at pålægge forbrugsafgifter på udvalgte produkter. Desuden bør udviklingen i forbruget på disse områder følges med indikatorer. Klimarådet foreslår i første omgang følgende fokusområder:

- **Udvalgte dagligvarer.** Danskerne har et af de største klimaaftryk fra fødevarer i verden først og fremmest fordi, vi har et meget højt forbrug af animalske produkter. En normalisering af klimavenlig kost, som Klimarådet tidligere har anbefalet, indebærer, at danskernes forbrug af kød fra kvæg og andre kloddyr samt mejeriprodukter reduceres til niveauet i de officielle kostråd. Som virkemiddel foreslår Klimarådet punktafgifter - ud over klimamærket og de øvrige informationstiltag, som den tidligere regering har iværksat.¹² Afgifter er hensigtsmæssige, fordi rene oplysningstiltag rettet mod individuelle forbrugere kan

have svært ved at påvirke forbruget i tilstrækkelig grad.¹⁴ Klimarådet har tidligere foreslået, at en CO₂-afgift for landbruget delvist kunne lægges på forbruget, så der bliver tale om en kombination af produktionsafgifter og forbrugsafgifter.¹⁵ Dermed vil udledninger i udlandet fra dansk forbrug af importeret kød også blive påvirket, fremfor at afgiften kun rammer dansk produktion. Importerede og dansk producerede varer stilles dermed lige, hvorfor forbrugsafgiften ikke medfører lækage. Provenuet fra afgiften kan af fordelingshensyn tilbageføres til forbrugerne og bidrage til at understøtte den sociale balance, hvis det ønskes politisk.

Produkter relateret til skovrydning eller skovforringelse. Produkter, der risikerer at medføre afskovning eller skovforringelse, kan også pålægges afgifter. Det er fx soja til dyrefoder, palmeolie, læder, gummi, kaffe, kakao samt træ. Alene Danmarks import af soja og palmeolie til foder og fødevarer kan medføre globale udledninger på 2,4 - 7 mio. tons CO₂e årligt.¹⁶ Importen stammer hovedsageligt fra lande, som har store udfordringer med afskovning. I 2018 importerede Danmark knap 1,8 mio. ton soja, som hovedsageligt anvendes til at producere svinekød og mælk. Mindre end en femtedel af sojaforbruget går til produkter, der forbruges i Danmark. Resten er input i produkter, der produceres i Danmark og derefter eksporteres til lande både inden og uden for EU. Problemstillingen søges i øjeblikket håndteret gennem den tidligere regerings *Handlingsplan mod afskovning*, der lægger stor vægt på såkaldt afskovningsfrie værdikæder og støtter udvikling af fx græs og andre alternative proteinkilder som foder i husdyrproduktionen.¹⁷ Handlingsplanen rummer vigtige initiativer, men risikerer at være ineffektiv, hvis den ikke understøttes af et prissignal. Hertil kommer, at afskovningsfrie værdikæder ikke kan reducere afskovningen, så længe andre forbrugere i andre lande efterspørger de ikke-afskovningsfrie produkter.

- **Flyrejser.** Klimarådet foreslår en passagerafgift især målrettet flyrejser til og fra destinationer udenfor EU. Dette forslag beskrives nærmere i afsnittet om international transport.

Produktion af plantebaserede fødevarer bør prioriteres i klimabistanden

Det fremgår af den globale strategi, at Danmark vil øge sit fokus på bæredygtige fødevarer systemer blandt andet for at modvirke sult og en tiltagende global fødevarerkrise. Det angives, at indsatsen har udgangspunkt i, at Danmark selv er i gang med en bæredygtig omstilling af fødevarer systemerne. Ambitionen er, at Danmark skal kunne illustrere løsninger og gode eksempler via de strategiske sektorsamarbejder og den bilaterale udviklingsbistand på fødevarer området.

Klimarådet finder, at omstilling af de globale fødevarer systemer er vigtig for at modvirke klimaforandringer, men opfordrer til, at indsatsen tilrettelægges, så Danmark undgår at bidrage til en øget global husdyrproduktion. Danmark har i øjeblikket blandt andet aktiviteter med støtte fra klimabistand indenfor svine- og kvægproduktion i lande som Colombia, Somaliland, Mexico, Vietnam og Nigeria. Klimarådet vurderer, at Danmark kan adressere sult og fødevarerkrise og klima mere præcist ved at prioritere klimabistanden til plantebaseret produktion, da verden står overfor en fundamental omlægning af fødevarer produktionen, hvis verdens befolkning skal holde sig indenfor de planetære grænser.¹⁸ En sammenhængende global strategi, der både adresserer forbrugsaftryk og klimabistand, kan være et middel til at sikre konsistente prioriteringer på tværs af den globale klimaindsats.

4. Målet om at vende de globale finansieringsstrømme

Den daværende regering har i den globale strategi et mål om at vende de globale finansieringsstrømme fra sort til grøn.¹⁹ Finansieringsstrømme er et bredt felt, som både kan omfatte investeringer, lån, obligationer osv. Det fremgår dog i *En Grøn og Bæredygtig Verden* fra 2020, at hovedfokus er på investeringer. Klimarådet vil også i denne kommentering fokusere på investeringer, herunder porteføljeinvesteringer, selv om andre områder, fx lån og obligationer, også er relevante.

Afsnittet kigger først på metoder til at opgøre private investeringer. Efterfølgende ses der på behovet for at udvide indsatsen til også at omfatte private finansielle aktørers investeringer, samt behovet for at sikre, at rammebetingelserne giver de rette incitamenter til en grøn omstilling og ikke diskriminerer til fordel for sorte investeringer. Dernæst ses på behovet for at øge investeringerne i udviklingslandene. Endelig kigges på mulighederne for, at man som privat pensionsopparer kan fravælge fx investeringer i fossil energi.

På trods af ny EU-regulering mangler der stadig metoder til at opgøre og følge investeringsstrømmene

Der er behov for flere investeringer i grøn omstilling. FN's klimapanel, IPCC, vurderer i sin seneste delrapport fra 2022, at de årlige grønne investeringer skal øges til tre til seks gange det nuværende niveau frem mod 2030, hvis Parisaftalens temperaturmål skal efterleves.²⁰ Derfor finder Klimarådet det positivt, at Danmark arbejder for, at de globale investeringsstrømme bringes i overensstemmelse med Parisaftalens mål.

Klimarådet bemærker dog, at den tidligere regerings mål er ukonkret. Det fremgår fx ikke, hvad man betragter som henholdsvis grønne og sorte investeringer, og der er ikke etableret metoder eller indikatorer til at kunne opgøre og følge de private investeringer. Dermed er der et begrænset grundlag for at kunne vurdere, om det lykkes at vende investeringsstrømmene.

Det fremgår af den globale afrapportering fra 2022, at den tidligere regering ville se på mulighederne for at rapportere på private finansielle aktørers investeringer, herunder hvorvidt EU's taksonomi vil kunne anvendes.²¹ EU-taksonomien er et værktøj til at vurdere bæredygtigheden af økonomiske aktiviteter.²² EU-reguleringen er nærmere beskrevet i boks 2.

Klimarådet vurderer, at EU's taksonomiforordning fortsat kan kritiseres for at være præget af politiske kompromisser fremfor objektive faglige kriterier. Dette ses blandt andet ved, at investeringer i naturgas ifølge taksonomien kan klassificeres som en bæredygtig investering. Trods dette vurderer Klimarådet, at taksonomien kan udgøre et første skridt i retning af at kunne følge private finansielle aktørers grønne og bæredygtige investeringer. Men der er samtidig behov for selvstændig stillingtagen, fx til hvorvidt investeringer i naturgas bør tælles med i en opgørelse af grønne og bæredygtige investeringer. Som minimum bør det i en opgørelse fremgå, hvor stor en andel investeringer i naturgas udgør af de samlede investeringer.

EU's taksonomi inkluderer ikke klassificering af 'ikke-bæredygtige' investeringer. For at kunne vurdere, hvorvidt målet om at vende investeringsstrømme fra sort til grøn opfyldes, er der behov for at udvikle metoder og indikatorer til at følge de private finansieringsstrømme, som modarbejder grøn omstilling. Et første skridt kunne være, at man i den globale afrapportering inkluderer danske banker og pensionskassers grønne investeringer opgjort ved EU-taksonomien, såvel som deres investeringer i selskaber, der udvinder kul, olie og naturgas. De sorte investeringer vil eventuelt på sigt kunne opgøres via beregninger af investeringernes klimaaftryk. Det er mange finansielle virksomheder allerede selv begyndt på, men der er fortsat brug for bedre data, ens metoder samt validering og harmonisering på området.²³

Der er behov for at øge indsatsen for at vende de private investeringer

Indsatser for at vende de globale finansieringsstrømme er primært rettet mod offentlige finansieringsstrømme. I den globale strategi beskrives flere nyttige tiltag, såsom at stoppe for offentlig dansk finansiering og eksportfremmeydelser til fossile brændsler i energisektoren i udlandet. Der er desuden lanceret en statslig garantiordning, som skal mobilisere privat finansiering til bæredygtige investeringer i udviklingslande, og man arbejder for grønne tiltag i de multilaterale investerings- og udviklingsbanker. Men der bør også gøres en indsats specifikt for at vende de private investeringer. Ikke mindst set i lyset af, at det Internationale Energiagentur (IEA) forventer, at cirka 70 pct. af investeringerne i den grønne omstilling skal komme fra private aktører.²⁴

Global Strategi 2022 har overvejende fokus på at fremme grønne investeringer. Det fremhæves fx, at EU's taksonomiforordning skal bidrage til at fremme en grøn og bæredygtig omstilling. Men den EU-regulering som skal fremme bæredygtige investeringer består primært af oplysnings- og klassificeringsforpligtigelser. EU-reguleringen er derfor ikke en garanti for, at sorte investeringer begrænses hurtigt nok til at nå de klimamål, som er sat i Parisaftalen og EU's fit for 55-pakke.

Det er vigtigt at øge de grønne investeringer, men omfanget kan godt stige, uden at der sker en begrænsning i sorte investeringer. Klimarådet forstår målet om at vende de globale finansieringsstrømme således, at der skal ske en stigning i de grønne investeringer, samtidig med, at der sker et fald i de sorte investeringer. Dette fordrer, at man ikke kun øger de grønne investeringer, men også gør en aktiv indsats for at mindske de sorte investeringer, hvilket for nuværende ikke fremgår af den globale strategi.

Boks 2 EU-regulering af grønne investeringer

EU har lanceret ny regulering bestående af fire elementer, som skal fremme grønne investeringer, integrere bæredygtighed i risikovurderinger og virksomhedsadfærd og øge gennemsigtigheden i økonomiske og finansielle aktiviteter.²⁵

*Taksonomi for bæredygtige investeringer.*²⁶ Taksonomien er et fælles klassifikationssystem for bæredygtige økonomiske aktiviteter. Ifølge taksonomien kan økonomiske aktiviteter klassificeres som klima- og miljømæssigt bæredygtige, hvis de bidrager til mindst et af seks mål, og hvis de opfylder andre kriterier, såsom at de ikke modvirker opfyldelsen af de andre mål, og at de overholder menneskerettighedsstandarder. De seks mål er:

- Modvirkning af klimaændringer
- Tilpasning til klimaændringer
- Bæredygtig anvendelse og beskyttelse af vand- og havressourcer
- Omstilling til en cirkulær økonomi
- Forebyggelse og bekæmpelse af forurening
- Beskyttelse og genopretning af biodiversitet og økosystemer

*Direktiv om ikke-finansiel bæredygtighedsrapportering.*²⁷ Direktivet indfører to typer oplysningsforpligtelser for store ikke-finansielle virksomheder: Information om miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige problemstillinger. Samt information om, hvor stor en andel af virksomhedernes økonomiske aktiviteter, som lever op til taksonomiens kriterier for bæredygtighed.

*Forordning om bæredygtighedsoplysninger i den finansielle sektor.*²⁸ Forordningen forpligter store finansielle virksomheder til at oplyse deres politik for aktivt ejerskab, hvordan de opfylder regler for ansvarlig forretningsetik, samt deres politik for at identificere og prioritere negative bæredygtighedsvirkninger. Desuden skal de oplyse, hvordan og i hvilket omfang deres investeringsprodukter lever op til taksonomiens kriterier for bæredygtighed, samt hvilke af de seks klima- og miljømål, som investeringerne bidrager til. Derudover skal de finansielle aktører, som udbyder bæredygtige finansielle produkter, fx investeringsfonde eller pensionsprodukter, offentliggøre information om, hvordan og i hvilket omfang produktet lever op til kriterierne i taksonomien. Det vil således være muligt at opgøre, hvilke investeringer der bidrager til taksonomiens to klimamål. Det anslås, at rapporteringskravene i Danmark vil omfatte cirka 20-25 store finansielle virksomheder samt i størrelsesordenen 1.200-1.300 finansielle produkter.²⁹

*Forslag til direktiv om virksomhedernes due diligence i forbindelse med bæredygtighed.*³⁰

Forslaget skal fremme bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd.³¹ Forslaget indfører krav om, at visse store virksomheder, herunder finansielle virksomheder, skal udføre due diligence-processer for at identificere, forebygge og afbøde negative virkninger på menneskerettigheder og miljø i virksomhedernes egne aktiviteter, deres datterselskaber og værdikæder. De største virksomheder skal vedtage en klimaplan for at sikre, at virksomhedens forretningsmodel og strategi er forenelig med omstillingen til en bæredygtig økonomi og med begrænsningen af den globale opvarmning til 1,5 °C.

En indsats for at begrænse sorte investeringer kan ske ved at påvirke rammebetingelserne for de private finansielle aktørers investeringer. Disse er ofte dækket af internationale aftaler om fx bogholderistandarder, kapitalkrav til bankers forskellige aktiviteter, reservekrav, likviditetskrav osv. Internationalt politisk bestemte rammebetingelser kan potentielt have stor betydning for, hvor investeringsstrømmene går hen, og selv om rammerne er internationale, vil de formentlig i et vist omfang kunne suppleres af nationale tillægsbestemmelser eller modifikationer.

Klimarådet opfordrer den kommende regering til at udarbejde en oversigt over relevante rammebetingelser for private finansielle aktørers investeringsstrømme og indikere, hvor man vurderer, at der er et dansk manøvrerum, og hvor det evt. giver mening at søge international konsensus omkring ændringer, som kan understøtte en bevægelse væk fra sorte investeringer og i retning af grønne investeringer.

Der skal fokus på private investeringer i udviklingslandene

Den tidligere regerings mål i den langsigtede strategi for global klimaindsats, er at vende de *globale* finansieringsstrømme. I denne henseende er det også vigtigt, at man har for øje, hvilke lande og sektorer finansieringsstrømmene når.

Institutionelle investorer, fx de danske pensionskasser, har i de senere år udvist stor interesse for at investere i sol- og vindprojekter i Danmark, Europa og USA. Sådanne investeringer er afgørende for at kunne nå klimamålene i fx den danske klimalov og i EU's fit for 55-pakke. Hvis de globale klimamål i Parisaftalen skal realiseres, er der imidlertid behov for, at der også investeres i udviklingslandenes grønne omstilling.

I en række lande og sektorer er der en særlig stor kløft mellem investeringsbehovet og de faktiske investeringer. Det fremgår af IPCC's seneste delrapport.³² På globalt plan vurderer IPCC, at det årlige investeringsbehov for at reducere udledningerne i perioden 2020-2030 er tre til seks gange højere end det nuværende niveau og størst i udviklingslandene. Finansieringskløften er mest udtalt for sektorer som landbrug, skovbrug og anden arealanvendelse (AFOLU), hvor de påkrævede investeringer er 10-31 gange større, end hvad der investeres i dag.⁴ Desuden fremgår det, at finansiering til klimatilpasning er blevet overset, da mere end 90 procent af de globale klimafinansieringsmidler mellem 2017-2020 er gået til reduktionsindsatsen.

Offentlige grønne investeringer til udviklingslandene sker hovedsageligt gennem klimabistanden. Den globale strategi fremlægger ikke mange konkrete tiltag for private grønne investeringer i udviklingslandene. Der er samtidig mange barrierer for privat finansiering i udviklingslandene, fx begrænset institutionel kapacitet og uattraktive risiko-afkastprofiler.³⁵ Klimarådet finder det positivt, at der er etableret en statslig garantiordning forvaltet af Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), som har til formål at mobilisere privat finansiering til bæredygtige investeringer i udviklingslande. Offentligt private partnerskaber, hvor offentlige midler kombineres med risikovillig privat kapital, kan tage noget af risikoen fra de private aktørers investeringer og dermed øge private grønne investeringer i risikable markeder og sektorer.

Klimarådet opfordrer til, at den kommende regering i samarbejde med finanssektoren undersøger mulighederne for at øge grønne private investeringer i udviklingslandene yderligere. Det er i den forbindelse vigtigt, at der udvikles grønne rentable projekter. Derfor kan det overvejes, om man fx via IFU kan understøtte etableringen af rentable grønne projekter i udviklingslande, som private aktører kan investere i.

Det skal være muligt for pensionskunder at fravælge sorte investeringer

Der har i de seneste år været en øget interesse i at investere bæredygtigt, både blandt virksomheder, finansielle institutioner og private investorer.

Ved udgangen af 2021 havde danskerne en samlet pensionsformue på næsten 5.000 mia. kr.³³ Der er derved et stort potentiale for at fremme grønne og bæredygtige investeringer nedefra, som kan skabe et yderligere incitament til, at pensionskasserne bevæger sig i en grøn og bæredygtig retning.

Dette fordrer dog, at de danske pensionskunder har mulighed for at foretage lette og oplyste valg. På baggrund af den information, som en almindelig pensionskunde får stillet til rådighed, kan det i dag være svært at gennemskue, hvordan ens pensionsmidler investeres, og hvordan ens midler fx kan fremme eller modarbejde den grønne omstilling. I en nylig analyse af danske pensionskassers investeringer foretaget af Mellempfolkeligt Samvirke fremgår det, at det ikke er muligt at afdække det fulde omfang af pensionskassernes fossile investeringer, grundet manglende gennemsigtighed.³⁴ Det er fx ikke muligt for Mellempfolkeligt Samvirke at få indsigt i sammensætningen af pensionskassernes unoterede investeringer. De unoterede investeringer udgjorde, ifølge Nationalbanken, 14 pct. af pensionskassernes samlede investeringer i 2020.³⁵

Ud over manglende information og gennemsigtighed består yderligere barrierer i, at det ikke er alle pensionskunder, der giver gode muligheder for at investere bæredygtigt, og at transaktionsomkostningen ved omlægningen af pensionsordninger kan være høj.

Klimarådet finder, at der er behov for større gennemsigtighed om, hvordan pensionskasserne investerer, samt hvordan den enkelte pensionskundes midler investeres. Det bør i den forbindelse gøres lettere som pensionskunde

at få indblik i, hvorvidt ens pensionsopsparing indeholder sorte investeringer og at fravælge disse. Det kunne den kommende regering opfordre finanssektoren til at sikre.

I denne sammenhæng er det vigtigt, at pensionskunderne informeres om, hvilke implikationer for afkastforventninger og risici, der er forbundet med et tilvalg eller fravalg af henholdsvis grønne og sorte investeringer.

5. International luft og -skibsfart

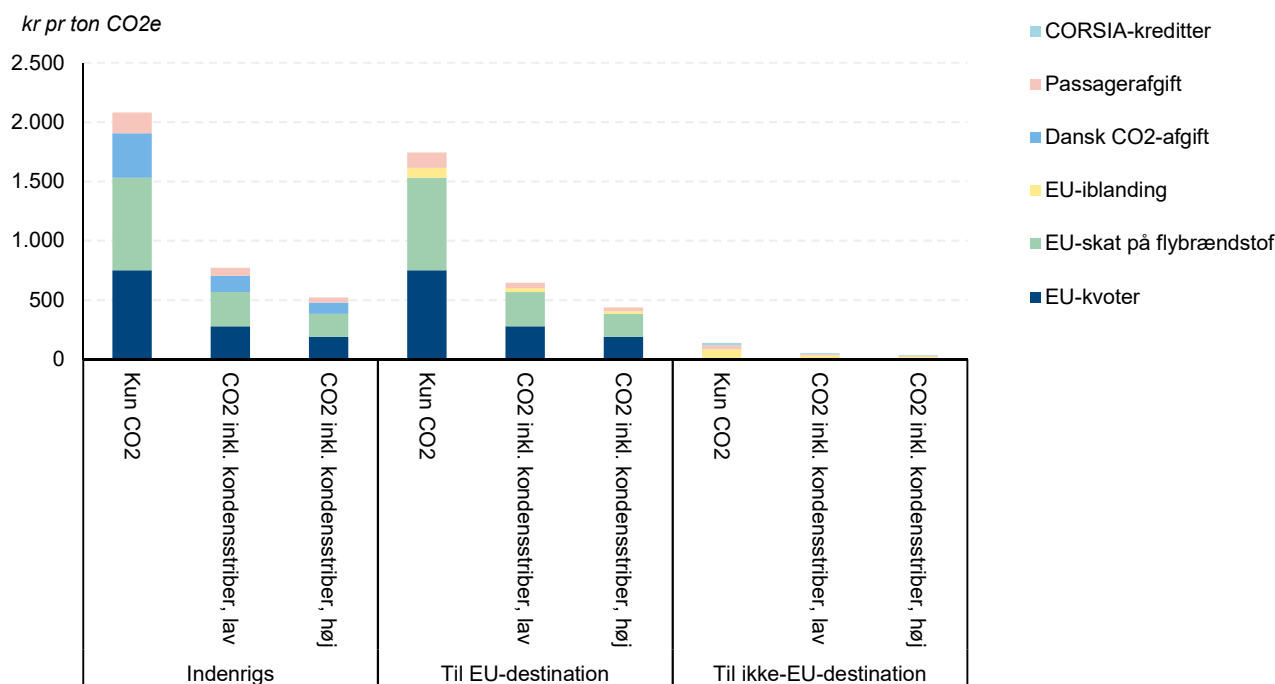
Fly og skibe er en væsentlig kilde til drivhusgasudledninger. Men international luftfart og skibsfart tæller ikke med i Danmarks territoriale udledninger. Den globale afrapportering skal ifølge klimaloven gøre rede for udledningerne fra luftfart og skibsfart, men mens skibsfart er inkluderet i den globale strategi, er luftfart slet ikke nævnt. Det på trods af, at de fly, der letter fra Danmark udleder cirka 3 mio. ton CO₂. Desuden skaber fly opvarmning via kondensstriber, hvilket har en estimeret effekt svarende til 1,7-3 gange påvirkningen af CO₂.³⁶ Skibe, der tanker i Danmark og har udlandet som destination, udleder cirka 2,2 mio. ton CO₂. I dette afsnit foreslår Klimarådet de næste skridt i håndteringen af klimabelastningen fra luft- og skibsfart.

Der bør lægges højere passagerafgifter på flyrejser til lande uden for EU

En række forskellige reguleringstiltag ser ud til at give meget forskellig betaling for drivhusgasudledninger i luftfarten. I dag reguleres luftfarten hovedsageligt via EU-kvotestystemet. For hvert ton CO₂ et luftfartsselskab udleder indenfor EU, skal der afleveres en kvote. Ifølge Finansministeriets forventninger vil kvoter koste cirka 750 kr. i 2030.³⁷ Der er dog også andre reguleringsinstrumenter, og en række aktører har foreslået nye initiativer:

- **Skat på flybrændstof:** EU-Kommissionen foreslår, at der indføres en skat på flybrændstof, som stiger fra 0 til 10,75 € pr. GJ mellem 2023 og 2033.³⁸
- **Iblandingskrav:** EU-Kommissionen foreslår, at der stilles krav om iblanding af såkaldte bæredygtige flybrændstoffer startende i 2025 på 2 pct., hvilket stiger løbende til 63 pct. i 2050.^{39,40}
- **Indenrigs CO₂-afgift:** Danmark har besluttet at indføre en CO₂-afgift for indenrigsfly, som kommer op på 375 kroner pr ton CO₂ i 2030.⁴¹
- **Passagerafgift:** I september foreslog den daværende regering, at der skulle indføres en passagerafgift på 13 kroner pr. passager på alle flyrejser ud af Danmark.⁴² Omregnet til en gennemsnitlig omkostning svarer passagerafgiften til cirka 175 kroner pr. ton CO₂ på indenrigsfly, og mindre for længere rejser til EU-destinationer og til ikke-EU-destinationer.
- **Kreditprogram:** FN's luftfartsorganisation har vedtaget et program, kaldet CORSIA, hvor international luftfart skal købe klimakompensation for en begrænset del af deres udledninger. Hvor stor omkostning, CORSIA vil bidrage med, er meget usikkert.

Figur 2 sammenligner omkostningerne pr. ton CO₂e, såfremt alle forslagene vedtages, på tværs af destinationer og for forskellige niveauer af opvarmningseffekt for kondensstriber. De forskellige instrumenter vil, hvis de vedtages, give meget forskellige incitamerter til at reducere udledningerne alt afhængigt af flyenes destination. Som figur 2 viser, bliver den samlede betaling for udledninger noget under 1.500 kroner pr. ton CO₂e for alle tre typer af destinationer, hvis man indregner klimaeffekten af kondensstriber. For indenrigsluftfart og luftfart til EU-destinationer vil prisen på EU-kvoter samt forslaget om beskatning af flybrændstof bidrage til en betydelig beskatning. Forslaget om beskatning af flybrændstof kræver dog enstemmig vedtagelse af EU's medlemslande, så der er stor usikkerhed, om hvorvidt forslaget bliver vedtaget.



Figur 2 Implicit CO₂-afgift i 2030 for forskellige destinationer og forskellige estimerede klimaeffekter af kondensstriber

- Anm. 1 Priserne for EU-kvoter og CORSIA-kreditter i 2030 er meget usikre. Finansministeriet forventer kvoteprisen vil være ca. 750 kr. pr ton CO₂ i 2030. Omkostningerne til CORSIA-kreditter forventes at være markant lavere, ca. 100 kr. pr ton CO₂ i 2030, hvilket er det høje estimat fra EU Kommissionens konsekvensanalyse lavet i forbindelse med forslaget om luftfartens inklusion i kvotehandelssystemet og implementering af CORSIA.⁴³ Der skal kun afleveres CORSIA-kreditter for den del af udledningerne, der svarer til luftfartens samlede stigning i udledninger siden 2019. Baseret på data fra det Internationale Energiagentur er denne stigning beregnet til 25 pct. Den endelige udgift til CORSIA-kreditter vil afhænge af, hvor meget udledningerne fra luftfarten er højere i 2030 end i 2019 samt den endelige pris for kreditter.
- Anm. 2 EU-Kommissionens foreslår, at der skal iblandes 5 pct. biobrændstoffer og/eller elektrobrændstoffer i det flybrændstof, der tankes i EU i 2030. For at regne ud, hvad omkostningen til iblandingen betyder for omkostningen ved at udlede et ton CO₂ i luftfarten, er der anvendt bud på brændstofpriser i 2030 fra EU-Kommissionens analyse.⁴⁴ Stigningen i prisen på flybrændstof inkl. iblanding er 3,3 pct. sammenlignet med fossilt flybrændstof i 2030. Den meget lave pris pr. ton CO₂ skyldes hovedsageligt, at iblandingskravet er meget lavt.
- Anm. 3 Den foreslåede danske passagerafgift på 13 kroner gælder for alle rejser uanset deres CO₂-udledning. For at udregne afgiften pr. ton CO₂, er der taget udgangspunkt i et gennemsnit af udledninger fra rejser til Oslo, Berlin og Madrid for EU/EØS-destinationer og Washington DC og Bangkok for ikke EU/EØS-destinationer, hvilket er hovedstæderne i nogle af de lande, som er destinationen for flest flyvninger fra Danmark. ICAO Carbon Emissions Calculator er anvendt til opgørelse af udledningerne.

Kilde: Egne beregninger

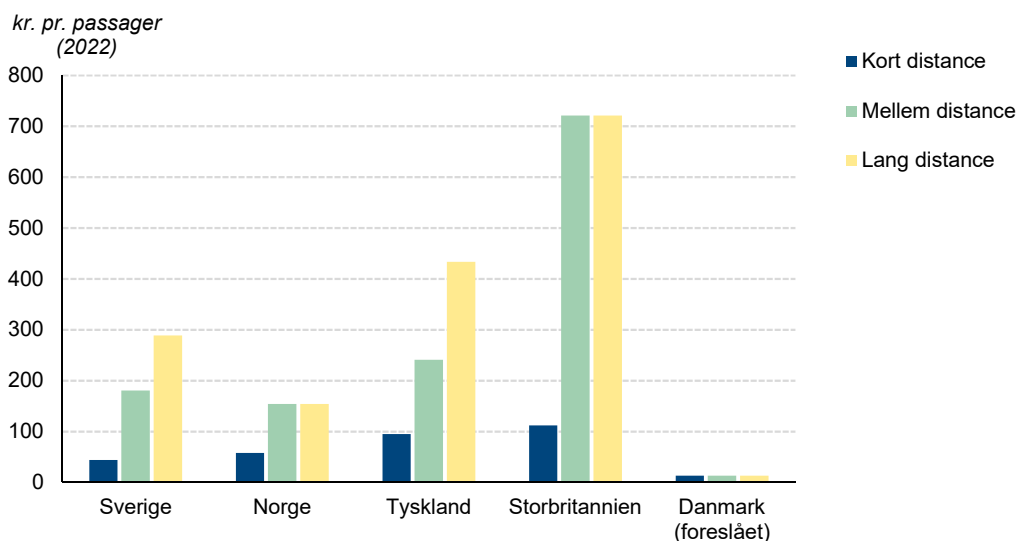
For rejser ud af EU er CO₂e-betalingen som følge af de foreslåede tiltag meget lav. Der vil fremover skulle betales for CORSIA-kreditter samt potentielt en passagerafgift og omkostninger til at opfylde iblandingskravet, hvis de to sidste tiltag vedtages. Den tidligere regerings forslag om en passagerafgift på 13 kroner udgør en meget lavere betaling pr. ton CO₂ på de lange ruter end på indenrigsruterne, da udledningen på ruter ud af EU er meget højere end på indenrigsruter. Fx vil passagerafgiften på en flyrute København-New York eller København-Bangkok være cirka 35 kroner pr. ton CO₂ og lavere, hvis der tages højde for kondensstriber, hvorimod passagerafgiften for indenrigsfly svarer til cirka 175 kroner pr. ton CO₂.

Selvom en passagerafgift kan omregnes til, hvad det koster pr. ton CO₂ udledt, er der ikke tale om en CO₂-afgift. Fx vil passagerafgiften ikke blive mindre, såfremt flyene benytter bæredygtigt brændstof. Afgiften tilskynder dermed

ikke til omstilling af luftfarten. Den kan tilskynde til mindre luftfart, men i meget begrænset omfang givet afgiftens lave niveau. Udgiften til CORSIA-kreditter afhænger af forskellige faktorer, men er under alle omstændigheder meget lille. Selv med et højt bud på prisen for CORSIA-kreditter er udgiften kun på cirka 20 kroner pr. ton CO₂ og lavere, hvis der tages højde for kondensstriber.

Passagerafgifter er ikke et perfekt virkemiddel, da det rammer udledninger og kondensstriber meget upræcist. Passagerafgifter er dog bedre end at lade forureningen være ubetalt, da det vil medføre et højere forbrug og en dermed højere klimabelastning end samfundsøkonomisk optimalt. Desuden kan en passagerafgift give et provenu, der potentielt kan bruges til at omstille luftfarten. Danmark har ikke mange alternative instrumenter til reducere luftfartens bidrag til den globale opvarmning, da internationale aftaler og regler begrænser Danmarks handlemuligheder. Passagerafgifter er derfor en af de få reelle muligheder, som vores nabolande også har benyttet sig af.⁴⁵

Klimarådet vurderer på den baggrund stadig, at Danmark med fordel kan indføre passagerafgifter på højde med vores nabolande. Det er især vigtigt for rejser ud af EU, som har en meget lav implicit CO₂-betaling. Vores nabolande har afgifter på cirka 150 - 720 kroner pr. passager for rejser ud af EU, som vist i figur 3. En dansk passagerafgift bør derfor differentieres efter destination og være markant højere for rejser ud af EU. Det vil mindske forskellen mellem den implicite CO₂-betaling i luftfarten for forskellige destinationer jf. figur 2.



Figur 3 Nuværende passagerafgifter for forskellige lande i Nordeuropa

Anm. 1 Kort distance er typisk rejser inden for Europa, og for nogle lande også destinationer tæt på Europa som fx Nordafrika. Mellem distance er ofte rejser til lande i Nord- og Centralafrika, Centralasien, Mellemøsten og potentielt Nordamerika. Lang distance er resterende destinationer. Norge og Storbritannien har kun to forskellige satser i 2022, hvilket i figuren er vist ved at 'mellem distance' og 'lang distance' har samme afgiftsniveau.

Anm. 2 Der er taget udgangspunkt i den laveste sats, såfremt et lands afgift også er differentieret efter passagerklasse eller lignende.

Kilde: De respektive skattemyndigheder.⁴⁶

Skibsfart har et stort energiforbrug, som ikke bør dækkes af biobrændstoffer

Skibe, der tanker i Danmark og har destination uden for Danmark, udleder cirka 2,2 mio. ton CO₂. Udledningerne fra danske rederier var i 2020 cirka 34 mio. ton CO₂.⁴⁷ Skibsfarten er altså en sektor med meget store udledninger, hvoraf hovedparten dog foregår uden for Danmark.

Den globale strategi beskriver den tidligere regerings planer for at øge de globale ambitioner i skibsfarten blandt andet via et globalt mål om klimaneutral skibsfart i 2050. Dette er positivt, da det er nødvendigt, at også skibsfarten reducerer udledningerne markant.

Hvis målet om klimaneutralitet senest i 2050 skal blive en realitet, er der behov for nye typer brændstoffer. Klimarådet anbefalede i foråret 2022, at skibsfart i videst muligt omfang omstilles til ikke-kulstofholdige brændstoffer.⁴⁸ Det skyldes, at der er en meget begrænset mængde kulstof til rådighed på globalt plan, og hvis skibe skal benytte kulstofholdige brændstoffer, vil det tage en meget stor del af den samlede mængde biomasse. Hvis det nuværende, globale energiforbrug fra international skibsfart på cirka 9 EJ skal dækkes, ville det kræve lidt under 8 EJ biomasseressourcer eller cirka 8 pct. af den globale mængde af bæredygtige bioressourcer, som vi formentlig har til rådighed i 2050. Det er her antaget, at skibene kan sejle på metanol.⁴⁹ Dette er blot en illustrativ beregning, men den viser, at skibsfarten potentielt kan optage en stor andel af de tilgængelige biomasseressourcer, såfremt CO₂-fangst direkte fra luften, såkaldt *direct-air-capture*, ikke kan øge mængden af tilgængelig kulstof markant. Den kommende regering kan derfor med fordel arbejde i internationale fora på at fremme brændstoffer, der ikke er baseret på biomasse eller for at der monteres CO₂-fangstanlæg på skibene, når reglerne for de internationale målsætninger skal laves.

International skibsfart og luftfart spiller kun en lille rolle i de nationale opgørelser

Hverken international luftfart eller international skibsfart indgår i de territoriale nationale drivhusgasopgørelser. Landene har dog mulighed for at inkludere udledninger fra international luftfart og skibsfart i deres nationale klimamål eller deres 'nationally determined contribution' (NDC), som er de mål, der meldes ind til FN. Meget få lande har dog valgt at benytte denne mulighed.

Før COP26 i Glasgow var der ingen lande, der eksplicit inkluderede udledninger fra international skibsfart i deres NDC.⁵⁰ Siden har Storbritannien valgt at inkludere udledninger fra internationale skibe i deres nationale klimamål fra 2033-2037 og for 2050. Skibsfarten indgår ved, at udledninger fra den solgte mængde skibsbrændstof indgår i de udledninger, der skal reduceres.⁵¹

Flere lande har inkluderet udledningerne fra international luftfart. Fx har EU valgt at inkludere CO₂-udledninger fra udgående fly i unionens NDC, og dermed indgår disse udledninger i EU's reduktionsmål.⁵² Storbritannien inkluderer ligeledes udledningerne fra flybrændstof solgt i Storbritannien i deres klimamål for 2033-2037.⁵³ USA har lavet et nettonulmål for luftfarten i 2050, men i stedet for at fokusere på mængden af solgt brændstof i USA, har man valgt at inkludere udledningerne fra amerikansk ejede flyselskaber. Det vil sige, at udledningerne fra et amerikansk selskab, der fx flyver fra London til Berlin, vil tælle med i den amerikanske målsætning.⁵³

Klimarådet opfordrede i *Statusrapport 2022* til, at inddrage energibehovet til den internationale skibs- og luftfart i planlægningen af, hvordan Danmarks mål om nettonuludledning i senest 2050 opfyldes. En mulig metode til at opgøre dette energibehov er at benytte opgørelsen af tanket brændstof i Danmark til internationale luftfart og skibsfart. Den kommende regering kan eventuelt tage udgangspunkt i dette energiforbrug, når der skal laves strategier for det fremtidige behov for brændstoffer baseret på vedvarende energi.

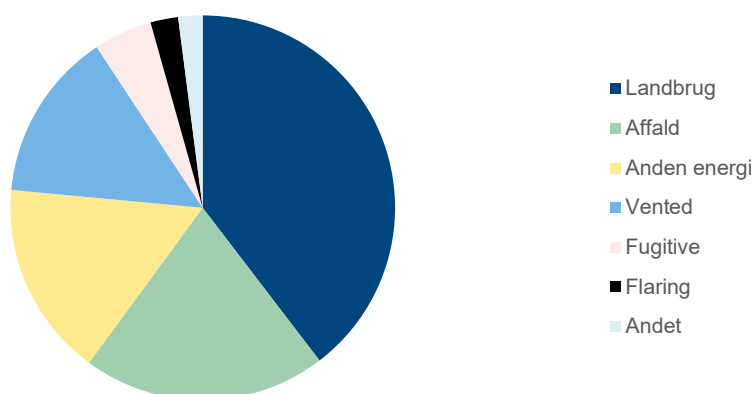
6. Danmarks bidrag til at opfylde globale mål for metan

Ved klimatopmødet COP26 i Glasgow gik Danmark med i aftalen *Global Methane Pledge*, der forpligter aftaleparterne til et kollektivt mål om at reducere deres udledninger af metan med mindst 30 pct. i 2030 i forhold til 2020.⁵⁴ Metan er en stærk drivhusgas, som er cirka 80 gange mere potent end CO₂ over 20 år, hvorfor der kan hentes store klimagevinster ved at reducere udslippet.⁵⁵ Hvis målet i metanaftalen efterleves, er det estimeret, at den globale opvarmning kan reduceres med cirka 0,2 grader i 2050.⁵⁴ Dette afsnit ser på Danmarks indsats for at leve op til denne globale aftale gennem internationale og nationale tiltag.

Der kan gøres mere for at opfylde de globale metanmål

Den globale strategi indeholder ét nyt tiltag siden sidste år, som adresserer den globale udledning af metan. Dette tiltag består i, at den tidligere regering ville arbejde for at accelerere et stop for rutine-flaring globalt. Rutine-flaring består i, at man afbrænder gas på boreplatformene som led i udvindingen af olie og gas. Afbrændingen omdanner metangassen til CO₂, men en lille del af metanen undslipper, hvorfor flaring også er en kilde til metanudledning. Det er denne kilde til metanudledning, den tidligere regering ville sætte ind overfor.

Flaring er globalt set en begrænset kilde til metanudledning ifølge IEA.⁵⁶ Flaring udgør kun cirka 2 pct. af den globale metanudledning, mens landbrug står for cirka 40 pct. og affald for 20 pct., som det illustreres i figur 4.



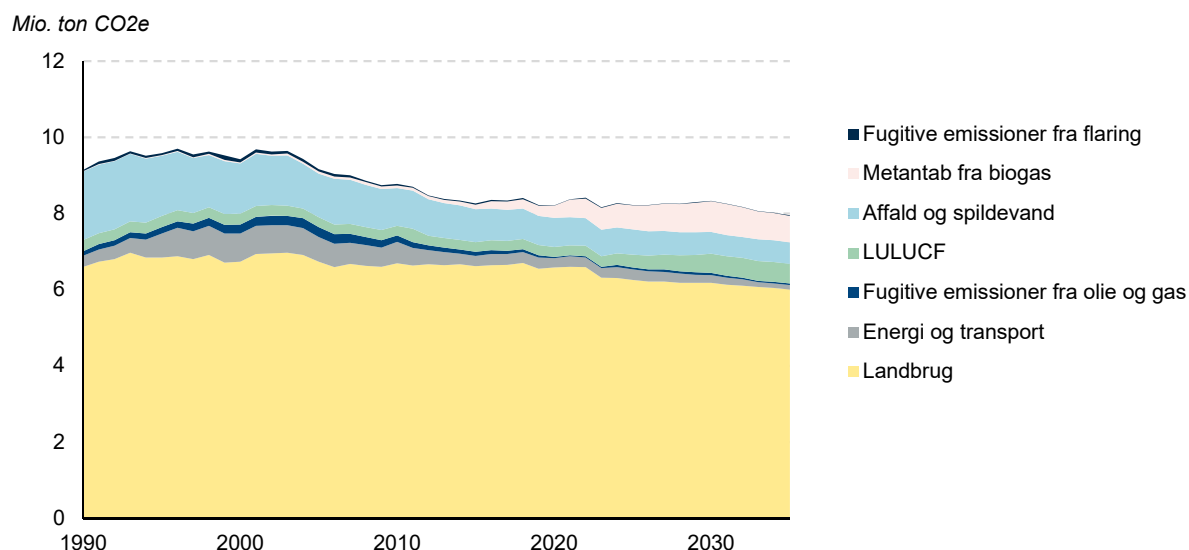
Figur 4: Globale kilder til metanudledning

Kilde: IEA: Methane tracker data explorer.⁶²

Der udledes væsentlig mere metan, ved at gas lukkes ud fra olie og gasproduktion, end der undslipper fra flaring. Den gas, der lukkes direkte ud (kaldet "vented" på figur 4) udgør 14 pct. af de globale udledninger. Forbuddet mod flaring skulle nødvendigvis øge denne andel yderligere, hvilket der tidligere er konstateret risiko for.⁵⁷

Da målet i *Global Methane Pledge* er kollektivt, forpligter aftalen ikke Danmark til at reducere sine egne udledninger af metan med 30 pct. Landene forpligtiger sig dog til 'omfattende indenlandske tiltag' for at nå aftalens mål.⁵⁴

Den daværende regering skrev i den globale strategi, at man også ville indføre et forbud mod rutine-flaring i den danske Nordsø fra d. 1. juli 2023. Som det fremgår af figur 5 adresserer det nationale stop også en i forvejen meget lille kilde til metanudledning i Danmark.



Figur 5: Danmarks historiske og fremskrevne metanudledning opgjort i CO₂e fordelt på kilder

Kilde: Energistyrelsen, Klimastatus og -fremskrivning 2022. Fremskrivningen er baseret på vedtaget politik frem til 1. januar 2022.

I Energistyrelsens *Klimastatus og -fremskrivning 2022* forventes det, at Danmarks metanudledning vil stige en smule i 2030 i forhold til 2020, jf. figur 5. Der er efter fremskrivningen udkom, indgået en aftale om at regulere metantabet fra biogas.⁵⁸ Som Klimarådet påpegede i sit høringssvar, giver den foreslåede regulering dog ikke

sikkerhed for, at den skønnede reduktion vil blive realiseret.⁵⁹ Det nationale stop for rutineflaring kan, sammen med den skønnede effekt af reguleringen af metantab fra biogasanlæg, formentlig højst reducere Danmarks metanudledning med cirka 4 pct. i 2030 set i forhold til 2020.

Klimarådet vurderer, at både reguleringen af metantab fra biogasanlæg og forbuddet mod rutine-flaring er fremskridt. Det sidste dog kun under forudsætning af, at forbuddet mod rutine-flaring ikke påvirker de øvrige udledninger fra olie og gasudledning negativt. Samlet set vurderes Danmarks bidrag til at opnå den globale metanaftales mål dog at være særdeles begrænset. Det gælder både den internationale og den nationale indsats.

Danmark vil i højere grad kunne indtage rollen som foregangsland, hvis Danmark kan adressere de store kilder til metanudledning og globalt vise vejen i forhold til at nedbringe disse udledninger af metan. Det kan fx overvejes at inkludere en særlig metanindsats i det internationale myndighedsarbejde, fx ved at hjælpe samarbejdslandene med at udarbejde strategier og politikker for reduktion af metanudledningerne.

Klimarådet opfordrer til, at effekterne af Danmarks indsats for at opfylde *Global Methane Pledge* kommer til at fremgå af den globale afrapportering i 2023.

7. Manglende gennemsigtighed i den globale klimaindsats

En række forhold vanskeliggør vurderingen af den globale klimaindsats. De enkelte indsatser i det årlige klimaprogram beskrives meget kort og indeholder sjældent beskrivelser af forventede effekter og resultater. Samtidig er de enkelte indsatser i den globale strategi typisk ikke ledsaget af referencer til bagvedliggende projekt- og programdokumenter. For mange projekter er sådan information heller ikke offentligt tilgængeligt på Udenrigsministeriets bistandsplatform [Openaid.dk](https://openaid.dk).

En række tiltag kan lette vurderingen af den globale indsats

Klimarådet opfordrer til, at de enkelte indsatser i den globale strategi fremadrettet beskrives så konkret som muligt og med fokus på forventede effekter og resultater, samt at alle relevante programdokumenter, resultatrammer, indikatorer med mere gøres offentligt tilgængeligt på [Openaid.dk](https://openaid.dk). Fremadrettet kan man med fordel henviser med links til projektsiderne i [Openaid.dk](https://openaid.dk), når konkrete tiltag i den globale strategi beskrives.

Derudover efterspørger Klimarådet en oversigt over den samlede danske klima- og miljøbistand i den globale strategi fremadrettet, da det for nuværende er svært at danne sig et klart overblik. En oversigtstabel kan med fordel inddrages indledningsvist i den globale strategi og vise den samlede danske klimabistand og fordelingen mellem miljø- og klimaindsatser, reduktions- og tilpasningsindsatsen samt fordelingen af klimabistanden på den globale strategis fem spor. Oversigtstabellen kan gå igen fra år til år og anvendes til at belyse eventuelle ændringer og omprioriteringer.

Referencer

- ¹ Klima, Energi og Forsyningsministeriet, *Klimaprogram 2022*, 2022.
- ² Regeringen, *En grøn og bæredygtig verden – regeringens langsigtede strategi for global klimaindsats*, 2020.
- ³ WMO, *Greenhousegas Bulletin*, 2022.
- ⁴ UNEP, *Emissions Gap Report 2022*, 2022.
- ⁵ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2022*, 2022.
- ⁶ Concito, *Omstilling på vippen*, 2022.
- ⁷ Radikale.dk, *Sammen om en ny start*, 2022.
- ⁸ Klimarådet, *Skal Danmark have et klimamål for forbrug?* Baggrundsnotat til kommenteringen af Global Strategi 2022, november 2022.
- ⁹ Regeringen.se, *Sveriges globala klimatavtryck Delbetänkande av Miljömålsberedningen*, SOU 2022:15, 2022.
- ¹⁰ European Commission, *European Platform on Life Cycle Assessment*, 2022.
<https://eplca.jrc.ec.europa.eu/ConsumptionFootprintPlatform.html>
- ¹¹ Klimarådet, *Kommentering af Global Afrapportering 2022*, 2022.
- ¹² Klimarådet, *Klimavenlig mad og forbrugerafærd*, 2021.
- ¹³ Finansministeriet, *Budgetvejledning 2021*, 2021
- ¹⁴ Halkier B., *Mundane negotiations around official Danish dietary advice: connection, expert knowledge, and everyday agency*, 2022.
- ¹⁵ Klimarådet, *Kendte veje og nye spor til 70 pct. reduktion*, 2020.
- ¹⁶ Bosselmann, A. S. m. fl., *Ændringer i drivhusgasudledninger fra arealanvendelse som følge af dansk import af afskonningsfri soja og palmeolie*, 2020
- ¹⁷ Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, *Handlingsplan mod afskovning*, 2021.
- ¹⁸ Gerten, D., m.fl., *Feeding ten billion people is possible within four terrestrial planetary boundaries*, 2020.
- ¹⁹ Regeringen, *Regeringen langsigtede strategi for global klimaindsats*, 2020.
- ²⁰ IPCC, *Climate change 2022 – mitigation of climate change*, 2022.
- ²¹ Energistyrelsen, *Høringsnotat for 2. høring af Global Afrapportering*, 2022.
- ²² Finanstilsynet, *Taksonomiforordningen*, 2022
- ²³ Regeringens Klimapartnerskaber, *Fælles metode til at opgøre CO₂-udledninger*, 2021.
- ²⁴ IEA, *World Energy Outlook 2021*, 2021.
- ²⁵ Kraka, *Den finansielle sektors ansvar og muligheder i den grønne omstilling*, 2022
- ²⁶ Den Europæiske Unions Tidende, *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2020/852 af 18. juni 2020 om fastlæggelse af en ramme til fremme af bæredygtige investeringer og om ændring af forordning (EU) 2019/2088*, 2020.
- ²⁷ Europe-kommissionen, *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om ændring af direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EF, direktiv 2006/43/EF og forordning (EU) nr. 537/2014 for så vidt angår virksomheders bæredygtighedsrapportering*, 2021.
- ²⁸ Den Europæiske Unions Tidende, *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2019/2088 af 27. november 2019 om bæredygtighedsrelaterede oplysninger i sektoren for finansielle tjenesteydelser*, 2019.
- ²⁹ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2022*, 2022.
- ³⁰ Europa-Kommissionen, *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om virksomhedernes due diligence i forbindelse med bæredygtighed og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937*, 2022.
- ³¹ Erhvervsministeriet, *Forslag til direktiv om virksomheders due diligence for bæredygtighed og ændring af direktiv 2019, 2022*.
- ³² IPCC, *Climate Change 2022 - Mitigation of Climate Change*, 2022.
- ³³ Velliv, *Danskernes pensionsopsparing sætter ny rekord*, 2022.
- ³⁴ Mellempfolkeligt samvirke, *pensionssektorens tikkende co2 bombe*, 2022.
- ³⁵ Danmarks Nationalbank, *Pensionssektorens alternative investeringer*, 2021.
- ³⁶ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2021*, 2021.
- ³⁷ Energistyrelsen, *Klimastatus og –fremskrivning 2022 (KF22): CO₂-kvotepris - Forudsætningsnotat nr. 3B*, 2022.
- ³⁸ EU-Kommissionen, *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)*, COM(2021) 563 final, 2021.
- ³⁹ EU-Kommissionen, *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ensuring a level playing field for sustainable air transport*, COM(2021) 561 final, 2021.
- ⁴⁰ EU Kommissionen, *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)*, COM(2021) 563 final, 2021.
- ⁴¹ Regeringen og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, *Aftale mellem regeringen og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti om: Grøn skattereform for industri mv. (24. juni 2022)*, 2022.
- ⁴² Regeringen, *Grøn luftfart for alle*, 2022.
- ⁴³ EU-Kommissionen, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT, Accompanying the document Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE*

- COUNCIL, amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure, SWD(2021) 603 final, 2021.*
- ⁴⁴ EU-Kommissionen, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport, SWD(2021) 633 final, 2021.*
- ⁴⁵ Klimarådet, *Regulering af flysektoren, 2019*
- ⁴⁶ Skatteverket, *Tax rate per country – tax on air travel, 2022.*
- ⁴⁷ Danmarks Statistik, *Statistikbanken DRIVHUS, 2022*
- ⁴⁸ Klimarådet, *Statusrapport 2022, 2022.*
- ⁴⁹ Energistyrelsen, *Technology Data – Renewable fuels, 2022.*
- ⁵⁰ Climate Action Tracker, *International shipping coverage in NDC Submissions, 2021.*
<https://climateactiontracker.org/sectors/shipping/>
- ⁵¹ UK Government, *UK enshrines new target in law to slash emissions by 78% by 2035, 2021.*
<https://www.gov.uk/government/news/uk-enshrines-new-target-in-law-to-slash-emissions-by-78-by-2035>;
Committee on Climate Change, *The Sixth Carbon Budget - The UK's path to Net Zero, 2020*
- ⁵² Tyskland og EU-Kommissionen, *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States, 2020.*
- ⁵³ Climate Action Tracker, *International Aviation, 2022.* <https://climateactiontracker.org/sectors/aviation/country-action/>
- ⁵⁴ Global Methane Pledge, *Global Methane Pledge, 2021*
- ⁵⁵ UNEP, *Emissions Gap Report 2021, 2021.*
- ⁵⁶ IEA, *Methane Tracker Data Explorer, 2022.* www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/methane-tracker-data-explorer
- ⁵⁷ Calel, R. m.fl., *The unintended consequences of anti-flaring policies—and measures for mitigation, PNAS Biological Sciences, 2020.*
- ⁵⁸ Regeringen, *Klimaaf tale om grøn strøm og varme 2022, Et grønnere og sikrere Danmark, Danmark kan mere II (25. juni 2022), 2022*
- ⁵⁹ Klimarådet, *Høringssvar vedrørende regulering af metantab fra biogasanlæg, 2022.*

I arbejdet med vurderingsnotatet har Klimarådet og Klimarådets sekretariat haft drøftelser med en række organisationer heriblandt 92-gruppen, Klimatpolitiske Rådet i Sverige, Statistisk Central Bureau i Sverige, Danmark Statistik, NIRAS, Concito, FinansDanmark og Energistyrelsen.