

Arbejdsgruppe om CO2- og energiafgifter

Dato: 28. marts 2007

J.nr. 2005-203-0001

Papir nr. 85

Et omkostningseffektivt CO2- og energiafgiftssystem i en økonomi med CO2-kvoter

Indhold

1. Indledning	4
2. Kommissorium	6
3. Deltagere	8
4. Sammenfatning og forslag	9
4.1. Forenkling og retssikkerhed	9
4.2. Dobbeltregulering	9
4.3. Et omkostningseffektivt CO ₂ - og energiafgifts-system	10
4.4. Konsekvenser af omlægningen	13
4.5. Omlægningen i forhold til andre hensyn	14
5. Forenkling og retssikkerhed	15
5.1. Ændrede rammebetingelser og problemområder	16
5.2. Forslag til forenklinger	18
6. Dobbeltregulering	21
7. Et omkostningseffektivt CO₂- og energiafgiftssystem	24
7.1. Prisen på CO ₂ -kvoter	25
7.2. Elementer i en omkostningseffektiv omlægning	27
7.2.1. CO ₂ -afgiften af el fjernes	28
7.2.2. CO ₂ -afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes	30
7.2.3. CO ₂ -afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen	32
7.2.4. Ny CO ₂ -afgift på fossile brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter	34
7.2.5. Alle CO ₂ -udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	37
7.2.6. CO ₂ -ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	38
7.2.7. Afgifter på eksternaliteter	40
7.3. Indretning af energiafgifterne	44
7.3.1 Fiskale hensyn	44
7.3.2. Energipolitiske hensyn	45
8. Konsekvenser af omlægning til omkostningseffektivt CO₂ og energi-afgiftssystem	47
8.1. Oversigt over samlede konsekvenser	47
8.2. Provenumæssige konsekvenser	50
8.3. Erhvervsøkonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser	51
8.3.1 Kort om konkurrenceevne og indtjening	51
8.3.2. Erhvervsøkonomiske konsekvenser på kort sigt og fordelingsmæssige konsekvenser på langt sigt	52
8.3.3. Brancheeffekter af hovedelementer i omlægningen	53
8.4 Miljømæssige konsekvenser	55
8.5. Administrative konsekvenser	56
8.6 Fordelingsmæssige konsekvenser	57
9. Omlægningen vurderet i forhold til andre hensyn	59
9.1. De foreslåede løsninger i forhold til EU-retten	59
9.2. Forholdet til skattestoppet	60
9.3. Forholdet til energipolitiske målsætninger	61
10. Overvejelser om forbehold i forhold til det omkostningseffektive system	63
10.1 Forbehold	63
10.1.1. CO ₂ -afgiften på el	63
10.1.2. CO ₂ -afgiften på kvoteomfattet brændselsforbrug til varmeproduktion	65
10.1.3. Differentieringen i CO ₂ -afgiften bortfalder og CO ₂ -afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen	66

10.1.4. Ny CO2-afgift på fossile brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter.....	69
--	----

Bilagssamling.

1. Indledning

I 1991 vedtog et flertal i Folketinget at indføre en afgift af CO₂-udledninger med henblik på at begrænse udledningerne af CO₂. Pr. 1. januar 1996 blev CO₂-afgiften for erhvervene omlagt og differentieret.

I 2002 ratificerede Danmark Kyoto-protokollen om begrænsning af udledningerne af drivhusgasser. Som følge af Kyoto-protokollen og den efterfølgende byrdefordelingsaftale i EU har Danmark en forpligtelse til at reducere den gennemsnitlige årlige udledning af drivhusgasser med 21 pct. i perioden 2008-12 i forhold til basisåret 1990.

Dette er udmøntet i regeringens klimastrategi fra 2003¹, hvor omkostningseffektivitet er det bærende princip.

En del af reduktionsforpligtelsen i EU sker gennem EU's kvotesystem, som er baseret på omsættelige CO₂-kvoter.

Ca. 380 danske produktionsenheder er omfattet af EU's kvotesystem svarende til ca. halvdelen af de årlige danske udledninger af drivhusgasser.

Dele af den danske økonomi er dermed underlagt både kvoteregulering og afgiftsregulering, andre dele af den danske økonomi er alene underlagt afgiftsregulering, og en lille del af økonomien er slet ikke CO₂-reguleret.

Danmarks tiltrædelse af Kyoto-aftalen betyder, at udledning af drivhusgasser er blevet en knap ressource for Danmark. Ved brug af denne ressource skal der betales en pris et sted i det danske samfund.

I et omkostningseffektivt miljøbegrundet CO₂-afgiftssystem med CO₂-kvoter for dele af økonomien, bør CO₂-afgiften indrettes sådan, at den knappe ressource - CO₂-udledning - har samme pris i hele økonomien.

Udover miljømæssige hensyn varetager CO₂- og energiafgiftssystemet også hensyn, som vedrører indtægter til statskassen og energipolitik.

CO₂- og energiafgiftssystemet bliver ofte kritiseret af både virksomheder og myndigheder for at være særdeles kompliceret.

¹ ”En omkostningseffektiv klimastrategi”, (Finansministeriet m.fl.), 2003.

CO₂-afgiften indgår sammen med energiafgifterne og SO₂-afgiften i et sammenhængende energibeskatningssystem, som i dag samlet set overholder EU-rettens krav til beskatning af energi. Hvis man vil tilpasse CO₂-afgiften som følge af EU's indførelse af CO₂-kvotesystemet, er det nødvendigt at se på det samlede energibeskatningssystem for at sikre, at EU's regler for energibeskatning og statsstøtte forsat overholdes.

Arbejdsgruppen har analyseret, hvordan et omkostningseffektivt miljøbegrundet CO₂- og energiafgiftssystem kan indrettes under hensyn til miljø-, energi- og fiskale interesser og samtidig gøres enklere.

Da kommissoriet vedrører dobbeltregulering af CO₂-udledningerne samt mulighederne for administrativ forenkling for virksomheder og myndigheder, omfatter arbejdsgruppens opgave ikke analyser af beskatningen af motorbrændstof, biobrændsler, overskudsvarme eller kraftvarmebeskatningen.

Arbejdsgruppen har alene baseret sit arbejde på beregninger foretaget af arbejdsgruppens sekretariat. Alle beregninger er baseret på en kvotepris på 150 kr. per ton CO₂. I gennemsnit vil kvoteprisen i perioden 2005-2007 sandsynligvis blive lavere end 150 kr. per ton.

2. Kommissorium

Kommissorium for arbejdsgruppen om CO₂- og energiafgiftssystemet

Den 1. januar 2005 træder EU's kvotedirektiv i kraft. Det betyder, at et nyt regime inden for regulering af CO₂-udledning begynder. Med kvotesystemet bliver der lagt et loft over den samlede CO₂-udledning fra de virksomheder, som omfattes af kvoteordningen. Dette loft kan for de enkelte kvotebelagte virksomheder (tung industri og elsektoren) kun overskrides ved køb af kvoter eller kreditter.

Det forventes, at de kvotebelagte virksomheder, i det omfang markedet tillader det, vil overvælte den øgede omkostning på forbrugerne. Dette er muligt, hvis virksomhederne konkurrerer med andre kvotebelagte virksomheder.

Elsektoren er i fri konkurrence på det europæiske marked, som også i andre lande er underlagt det nye kvotedirektiv. Det betyder, at omkostningerne i vidt omfang må forventes at blive overvæltet på forbrugerne i form af højere elpriser.

Med indførelsen af kvotesystemet vil forbrugerne (husholdninger og virksomheder) med de nuværende afgiftsregler fremover fortsat skulle betale CO₂-afgifter, samt indirekte betale for CO₂-kvoter gennem højere elpriser.

Det skal dog bemærkes, at erhvervene kompenseres for CO₂-afgift på forskellig vis blandt andet via modregning i arbejdsgiverens arbejdsmarkedsbidrag, som helt er afskaffet fra 2000.

Regeringen har anerkendt dobbeltreguleringsproblemet. Regeringen nedsetter derfor en arbejdsgruppe, der skal analysere mulighederne for og fremlægge et bud på, hvordan fremtidens energi- og CO₂-afgiftssystem kan håndteres i lyset af dobbeltreguleringen, givet at EU's kvotedirektiv sikrer opfyldelsen af Kyoto-forpligtelserne for de kvotebelagte sektorer.

Det danske energi- og CO₂-afgiftssystem bør samtidig så vidt muligt forenkles, således at administrationen for virksomheder og myndigheder lettes. Samtidig skal energi- og CO₂-afgiftssystemet afspejle de energipolitiske prioriteringer og bidrage til at varetage en række miljøsyn, herunder opfylde Danmarks klimamålsætninger særligt på de områder, der ikke er dækket af EU's kvotedirektiv.

Regeringen har i bemærkningerne til kvotelovforslagene L 216 og L 229 tilkendegivet at ville se nærmere på sammenhængen mellem kvotesystemet og CO2-afgiftssystemet, når der er indhentet erfaringer med kvotesystemet i praksis, og når der er opnået større vished omkring den langsigtede prisdannelse på både kvoter, el og varme. I efteråret 2005 aflægges arbejdsgruppen delrapport herom.

Arbejdsgruppens anbefalinger til, hvordan dobbeltreguleringen kan håndteres, skal indeholde en vurdering af konsekvenser for provenu, erhvervsøkonomi, fordeling, miljø og administration for såvel myndigheder, husholdninger som virksomheder.

Arbejdsgruppen skal i sit arbejde tage udgangspunkt i, hvordan et forenklet energi- og CO2-afgiftssystem ideelt set burde udformes givet den kommende EU-kvoteregulering, samt basere anbefalingerne på de opnåede erfaringer med kvotesystemet. Desuden skal den angive, hvordan eventuelle afgiftsændringer kan finansieres, samt i hvilket omfang og hvilken rækkefølge en evt. tilpasning af afgifterne bør ske.

Arbejdsgruppens formandskab varetages af Skatteministeriet og har deltagelse af Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet samt Miljøministeriet. Desuden deltager tre eksterne eksperter med viden indenfor miljø, økonomi samt erhvervslivet. Arbejdsgruppens medlemmer udpeges af Skatteministeren.

Arbejdet påbegyndes i januar 2005 og afsluttes i foråret 2007.

Delrapporten "Omfang af dobbeltregulering af CO2-udledninger ved kvoter og afgifter" er færdiggjort i foråret 2006.

3. Deltagere

Dr. Polit. Cathrine Hagem	Statistisk Centralbyrå, Oslo
Professor Mikael Skou Andersen	Danmarks Miljøundersøgelser
Direktør Frands Ivar Grex	Aalborg Portland (udtrådt 26. maj 2006)
Kontorchef Nikolai Veje	Finansministeriet (udtrådt jan. 2006)
Fuldmægtig Cilla Harpsøe Clausen	Finansministeriet (udtrådt 15. apr. 2005)
Specialkonsulent Jacob Krog Søbygaard	Finansministeriet (indtrådt 1. maj 2005 og udtrådt 15. maj 2006)
Fuldmægtig Kasper Wrang	Finansministeriet (indtrådt 15. maj 2006)
Specialkonsulent Lisbeth Nielsen	Energistyrelsen
Fuldmægtig Jens Dandanell Petersen	Miljøstyrelsen
Fuldmægtig Camilla Damgaard	Miljøstyrelsen (udtrådt 1. sep. 2005)
Fuldmægtig Jørgen Schou	Miljøstyrelsen (indtrådt 1. sep. 2005)
Fuldmægtig Niels Stenbæk	Økonomi- og Erhvervsministeriet (udtrådt 15. aug. 2006)
Fuldmægtig Hasan Dönmez	Økonomi- og Erhvervsministeriet (indtrådt 1. sep. 2006)
Retschef Claus Bruun Johannessen	Told- og Skattestyrelsen (udtrådt 1. mar. 2006)
Kontorchef Carsten Vesterø Jensen	SKAT (indtrådt 1. mar. 2006)
Kontorchef Thomas Larsen,	Skatteministeriet
Fagchef Per Bach Jørgensen (formand)	Skatteministeriet

Sekretariat (Skatteministeriet):

Fuldmægtig Peter Heller
Fuldmægtig Søren Olsen
Fuldmægtig Sissel Wie (udtrådt 1. okt. 2005 og indtrådt 15. aug. 2006)
Fuldmægtig Jacob Klok (indtrådt 1. jan. 2006 og udtrådt 1. august 2006)
Kontorfuldmægtig Joan Simkus
Chefkonsulent Lene Skov Henningsen

4. Sammenfatning og forslag

Arbejdsgruppen har haft til opgave at undersøge mulighederne for at forenkle det danske CO₂-og energiafgiftssystem og fremlægge et bud på, hvordan fremtidens CO₂- og energiafgiftssystem kan håndteres i lyset af kvotereguleringen af CO₂-udledningerne.

4.1. Forenkling og retssikkerhed

Gennemgangen af henvendelser fra virksomheder og retssager viser, at særligt regelsættet vedr. opdeling af virksomhedernes energiforbrug i rumvarme, tung og let proces giver anledning til afgrænsningsproblemer.

Differentieringerne i det nuværende CO₂- og energiafgiftssystem giver anledning til en række administrative problemer, retlige tvister og usikkerhed for såvel virksomheder som myndigheder.

Arbejdsgruppen har overvejet følgende forenklinger:

I. Bortfald af differentieringen mellem tung og let proces i CO₂-afgiften. (Se afsnit 5.2.).

II. Udarbejdelse af en klarere og lettere forklarlig sondring mellem rumvarme og proces. Rumvarme defineres positivt, frem for den negative definition, der står i den nuværende lovgivning. Det skal dog bemærkes, at arbejdsgruppen finder, at det eksisterende regelsæt vedr. rumvarmebeskatningen er forholdsvist godt indarbejdet og retstilstanden fastlagt. Ved et nyt regelsæt risikeres nye grænsedragningsproblemer og omstillingsomkostninger for andre virksomheder end dem, der i dag oplever afgrænsningsproblemer i det nuværende regelsæt. Der kan ikke gives garanti for, at en ny afgrænsning vil blive opfattet som enklere eller mere retfærdig. Alternativt kan den nuværende differentiering i energiafgiften bortfalde og erstattes med en enhedssats svarende til kvoteprisen. (Se afsnit 7.2.3.).

4.2. Dobbeltregulering

Elforbrug, fjernvarme til rumvarme i både husholdninger og erhverv samt de kvoteomfattede industrivirksomheders fossile brændselsforbrug til rumvarme er dobbeltreguleret ved både afgifter og kvoter.

Dobbeltregulering med afgifter og kvoter i Danmark vil medføre, at der gennemføres dyrere CO₂-reduktioner i Danmark end i resten af EU-kvotesystemet, når der er knaphed på kvoter, og de har en positiv pris.

Dobbeltregulering i Danmark vil ikke medføre CO₂-gevinster i forhold til Danmarks Kyoto-målsætning. Med EU's CO₂-kvoteregulering er de samlede CO₂-udledninger fra de energiproducerende anlæg og virksomheder omfattet af kvotereguleringen, bestemt af den mængde kvoter, der er udstedt. Stiger CO₂-udledningerne et sted, vil udledningerne falde et andet sted.

Altså vil dobbeltregulering i Danmark føre til højere omkostninger for danske virksomheder og husholdninger uden en yderligere reduktion af CO₂-udledningen, idet afgiften nok reducerer behovet for kvoter, men ikke ændrer den samlede mængde kvoter.

Med EU's kvotedirektiv kan CO₂-afgiftsreguleringen af de kvoteomfattede udledninger ikke længere begrundes i Kyoto-målsætningen.

For perioden 2005-07 indebærer CO₂-kvotesystemet, at det ikke-kvoteomfattede område samlet set har et økonomisk tab ved øgede elpriser, mens det kvoteomfattede område samlet set opnår en økonomisk gevinst ved tildeling af gratis kvoter og overvæltning af kvoteomkostninger. På det kvoteomfattede område er der dog store variationer i tab og gevinster for de enkelte virksomheder.

Kvotereguleringen betyder, at elprisen stiger for alle elforbrugere, både husholdninger og erhverv. Nettoprisstigningen på el er med usikkerhed beregnet til ca. 6 øre pr. kWh ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂.

Alle el-forbrugere, både husholdninger og erhverv, vil have øgede omkostninger til el på hen ved 2 mia. kr. årligt i perioden 2005-07 ved en netto stigning i el-prisen på 6 øre pr. kWh.

Det kvoteomfattede område, herunder særligt elsektoren, anslås at opnå en nettogevinst ved kvotesystemet i størrelsesordenen ca. 1,5 - 2 mia. kr. årligt i 2005-07.

4.3. Et omkostningseffektivt CO₂- og energiafgiftssystem

Da Danmark forpligtede sig til at leve op til Kyoto-aftalen og underlagde sig EU's CO₂-kvotesystem, blev danske CO₂-udledninger en knap ressource. Ved brug af denne ressource er der nu nogen i det danske sam-

fund, som skal betale en pris. Det kan være udlederen selv eller staten, og dermed i sidste ende skatteborgeren.

I et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂- og energiafgiftssystem med CO₂-kvoter for dele af økonomien, bør CO₂-afgiften indrettes sådan, at den knappe ressource - CO₂-udledning - har samme pris i hele økonomien.

Hovedprincipper i et omkostningseffektivt CO₂- og energiafgiftssystem i en økonomi med CO₂-kvoter:

- **Indenfor det CO₂-kvoteomfattede område** varetages CO₂-reguleringen af EU's CO₂-kvotesystem.
- **Udenfor det CO₂-kvoteomfattede område** varetages CO₂-reguleringen af CO₂-afgiften med en sats, der svarer til kvoteprisen. Alle ikke-kvotefatte CO₂-udledninger og CO₂-ækvivalenter omfattes af CO₂-afgiften.

Det overordnede formål med en omkostningseffektiv, miljøbegrundet omlægning af CO₂- og energiafgiftssystemet i en økonomi med CO₂-kvoter er at opfylde Danmarks Kyoto-forpligtelse med færrest mulige omkostninger for det danske samfund.

Men samtidig skal afgiftssystemet varetage hensyn til andre miljømålsætninger, energipolitiske hensyn, hensyn til administrative forenklinger samt fiskale hensyn.

Arbejdsgruppen foreslår som sigtelinjer følgende hovedelementer i en omkostningseffektiv, miljøbegrundet omlægning af CO₂- og energiafgiftssystemet, idet der her i første omgang er set bort fra begrænsninger som følge af manglende finansieringsmuligheder. Ideelt skal omlægningen gennemføres på EU-niveau:

1. CO₂-afgiften af el fjernes for husholdninger og erhverv (Se afsnit 7.2.1.).
2. CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varme-produktion fjernes (Se afsnit 7.2.2.)².
3. CO₂-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen (Se afsnit 7.2.3.).

² Et medlem af arbejdsgruppen, Mikael Skou Andersen, peger dog på, at under hensyn til forurenere-betaler-princippet bør CO₂-afgiften efter hans opfattelse bevares for den del af brændslerne til varme, hvis udledning af CO₂ er dækket af gratis tildelte kvoter.

4. Ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter (Se afsnit 7.2.4.).
5. Alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen (Se afsnit 7.2.5.).
6. CO2-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen (Se afsnit 7.2.6.).
7. Afgifter på eksternaliteter (Se afsnit 7.2.7.).

Både forenklingsforslagene og delelementerne i omlægningen pkt. 1–7 kan gennemføres enkeltvis og uafhængigt af hinanden.

Mikael Skou Andersen bemærker, ”at en stigning i det danske elforbrug på 1 mia. kWh som følge af en fuld afskaffelse af CO2-afgiften på el vil føre til en øget dansk CO2-udledning på 325.000 tons CO2. Af forbrugsstigningen vil i et gennemsnitsår ca. 85 pct. kunne dækkes af konkurrencedygtige indenlandske udbydere af el. Den ekstra danske produktion vil fortrinsvis komme fra anlæg baseret på fossile brændsler, mens 10 % antages dækket af VE.

Effekten af den nuværende CO2-afgift på el er indregnet i opgørelsen af Danmarks klima-manko i forhold til Kyoto-målsætningen. Elproducenterne vil derfor skulle købe ekstra kvoter i udlandet for at dække den CO2-udledning som er knyttet til den øgede efterspørgsel på el. Omkostningen hertil kan med forward-prisen for 2008 opgøres til ca. 40 mio. kr. Foruden ekstra udledninger af CO2 vil der også være ekstra udledning af SO2 og NOx, ved en stigning i elforbruget på 1 mia. kWh vurderes den til henholdsvis 150 tons SO2 og 450 tons NOx. De samfundsøkonomiske omkostninger ved denne udledning udgør ca. 46 mio. kr.

Hvis CO2-afgiften på el erstattes med en genindførelse af arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag eller anden skat på arbejdskraft kan der desuden opstå ekstra forvridningsomkostninger ved omlægningen. Forudsætningen for at en udskiftning af CO2-afgiften på el med en anden skat kan give samfundsøkonomisk overskud er derfor at forvridningsomkostningerne skal være $40 + 46 = 86$ mio. kr. mindre for at opveje de ekstra samfundsøkonomiske udgifter³ set i forhold til udgangssituationen. Ulempen ved

³ Flere af arbejdsgruppens medlemmer bemærker hertil, at efter traditionel økonomisk teori skal omkostninger, der er internaliseret ved CO2-kvoter, svovlafgift og evt. NOx-afgift, ikke medtages ved denne beregning.

kvoterne er fraværet af et provenu der kan anvendes til at sænke andre skatter.”

Det skal bemærkes, at de justeringer, som er foreslået, kun vil have meget beskeden effekt på forbrugerpriserne på energi i sammenligning med de prisstigninger på energi, som forbrugere og virksomheder har oplevet som følge af stigningen i de internationale energipriser.

4.4. Konsekvenser af omlægningen

Provenumæssige konsekvenser:

Den samlede omlægning i pkt. 1-7 indebærer et samlet årligt provenutab på mellem 2,0-2,3 mia. kr. ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂. Dette dækker dog over at nogle delelementer i omlægning indebærer provenugevinst, mens andre indebærer provenutab. (Se afsnit 8.1)

Erhvervsøkonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser:

Nogle elementer i omlægningen vedrører kun erhverv og andre vedrører både husholdninger og erhverv. De umiddelbare konsekvenser for husholdningerne og de erhvervsøkonomiske konsekvenser er beskrevet under det enkelte delelement. De langsigtede fordelingsmæssige konsekvenser af delelementerne vil afhænge af, i hvor høj grad erhvervene kan overvælte en del af reguleringstrykket til husholdningerne. Det er særdeles vanskeligt at skønne over, i hvor høj grad erhvervene på længere sigt vil kunne overvælte reguleringstrykket til husholdningerne og/eller vil kunne presse underleverandører til at levere til lavere pris. (Se afsnit 8.2.)

Miljømæssige konsekvenser:

Den samlede omlægning bidrager til at opfylde Danmarks Kyotoforpligtelse på en omkostningseffektiv måde. De enkelte elementer i omlægningen har dog forskellig effekt i forhold til opfyldelse af Kyotoforpligtelsen. (Se afsnit 8.4.). Endvidere vil omlægningen have nogle mindre konsekvenser for udledningen af andre forureninger, så som NO_x, SO₂ og partikler.

Forholdet til energipolitiske målsætninger:

Regeringen har i januar 2007 offentliggjort sit oplæg til en visionær dansk energipolitik. Oplægget indeholder nye mål for reduceret brug af fossile brændsler, øget brug af vedvarende energi og energibesparelser.

Arbejdsgruppens betragtninger om et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂- og energiafgiftssystem kan indgå i overvejelserne omkring en omkostningseffektiv udmøntning af regeringens energistrategi. Det bemærkes dog, at i et afgiftssystem begrundet i energipolitiske og fiskale hensyn må andre overvejelser og afvejning af eventuelle modsatrettede

hensyn gøres. Der vil i forbindelse med opfølgningen på Energistrategien være behov for nærmere analyser af de energipolitiske konsekvenser af eventuelle afgiftstiltag, hvilket vil kunne lede frem til andre konklusioner og anbefalinger.

Administrative konsekvenser:

En række af elementerne i omlægningen vil medføre administrative for-
enklinger, fordi de indebærer en mindre differentieret afgiftsstruktur. No-
gle af elementerne vil medføre beskedne øgede administrative omkostnin-
ger i form af engangstilpasninger til nye afgiftssatser. Endelig vil nogle af
elementerne medføre øgede administrative omkostninger, fordi de indebæ-
rer nye afgifter eller afgiftspålæggelse af erhverv, der tidligere har været
fritaget. (Se afsnit 8.5.)

4.5. Omlægningen i forhold til andre hensyn

Forholdet til EU-retten:

EU's Energibeskatningsdirektiv fastlægger rammer for energibeskatnin-
gen med minimumssatser, afgiftsgrundlag og lempelsesmuligheder. Æn-
dringer i CO₂- og energiafgiftssystemet skal være i overensstemmelse
med Energibeskatningsdirektivet.

De foreslåede elementer i omlægningen ses ikke at stride imod principper-
ne i Energibeskatningsdirektivet eller statsstøttere reglerne, men ændringer af
CO₂- og energiafgiftssystemet skal godkendes efter EU's statsstøttere regler.

Forholdet til skattestoppet:

Det er Skatteministeriets vurdering, at skattestoppet ikke er til hinder for
en omlægning til et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂- og ener-
giafgiftssystem, fordi omlægningen bidrager til at opfylde Danmarks Kyo-
to-forpligtelse på en omkostningseffektiv måde. Der kan dog være andre
hensyn f.eks. fordelingshensyn eller energipolitiske hensyn, der betyder, at
ikke alle dele af omlægningen kan gennemføres.

5. Forenkling og retssikkerhed

I Danmark er de fleste energityper pålagt en CO₂-afgift og en energiafgift. Hertil kommer en svovlafgift. Svovlafgiften skønnes at give et provenu på ca. 70 mio. kr. i 2007 og er dermed beskednen i forhold til CO₂- og energiafgifterne.

Afgiftssatserne for CO₂ på 90 kr. pr. ton CO₂ er beregnet efter energiprodukternes gennemsnitlige C-indhold. Energiafgiften beregnes på grundlag af brændslets energiindhold. Nedenstående tabel 5.1 viser den samlede afgiftsbelastning for forskellige energityper.

Tabel 5.1: CO₂- og energiafgifterne på udvalgte energityper.

	Energiafgift	CO2-afgift (1)	I alt	Afgifter omregnet tilnærmelsesvist til kr. pr. ton CO2	
				Ikke kvoteomfattet	Kvoteomfattet (2)
El (3)	Øre pr. kWh			Kr. pr. ton CO2	
Rumvarme	57,6	9	66,6	Energiafgift 576 CO2-afgift 90	Energiafgift 576 CO2-afgift 90
Let proces	0	9	9	90	90
Tung proces	0	2,5	2,5	25	25
Stenkul mv.	Kr. pr. ton			Kr. pr. ton CO2	
Rumvarme	1.449,2	217,8	1667	Energiafgift 599 CO2-afgift 90	Energiafgift 599 CO2-afgift 90
Let proces	0	217,8	217,8	90	0
Tung proces	0	60,5	60,5	25	0
Naturgas	Øre pr. NM3			Kr. pr. ton CO2	
Rumvarme	204,2	19,8	224	Energiafgift 928 CO2-afgift 90	Energiafgift 928 CO2-afgift 90
Let proces	0	19,8	19,8	90	0
Tung proces	0	5,5	5,5	25	0
Gasolie	Øre pr. liter			Kr. pr. ton CO2	
Rumvarme	185,7	24,3	210	Energiafgift 688 CO2-afgift 90	Energiafgift 688 CO2-afgift 90
Let proces	0	24,3	24,3	90	0
Tung proces	0	6,75	6,75	25	0
Benzin	Øre pr. liter			Kr. pr. ton CO2	
	378	22	400	Energiafgift 1.546 CO2-afgift 90	Energiafgift 1.546 CO2-afgift 90
Diesel	Øre pr. liter			Kr. pr. ton CO2	
	248,7	24,3	273	Energiafgift 921 CO2-afgift 90	Energiafgift 921 CO2-afgift 90

Anm.: De nedsatte satser for energiafgifterne, der kan opnås, hvis man indgår en energispareaftale med Energistyrelsen, fremgår ikke af tabellen.

- (1) CO₂-afgiften er fastsat efter de forskellige energiprodukters udledning af kuldioxid til luften således, at afgiften pr. enhed energi svarer til 90 kr. pr. ton udledt CO₂. CO₂-afgiften for el er den samme uanset, hvordan elen produceres. Jf. lovforslag L 81 vedtaget 16. december 2005 er det besluttet, at CO₂-afgiften for el sænkes med 0,4 øre/kWh. Bestemmelsen træder dog først i kraft, når der foreligger godkendelse fra Kommissionen.
- (2) Fritagelsen for CO₂-afgift af det kvoteomfattede brændselsforbrug i industrien er endnu ikke godkendt af EU efter statsstøtte-reglerne (Lov nr. 464 af 9. juni 2004 vedr. tilpasninger af CO₂-afgift af det CO₂-kvoteomfattede brændselsforbrug i industrien). Loven er derfor ikke trådt i kraft endnu.
- (3) Hertil kommer parafiskale afgifter (PSO) på elforbrug.

5.1. Ændrede rammebetingelser og problemområder

Rammebetingelserne for det danske CO₂- og energiafgiftssystem er ændret siden indførelsen.

Afgiftssystemet havde i starten primært fokus på fiskale hensyn og på energibesparelser.

I starten af 1990'erne var Danmark blandt de første lande til at indføre et sammenhængende CO₂- og energiafgiftssystem med et miljømæssigt sigte og som gjaldt både husholdninger og erhverv. Den politiske målsætning var dengang, at Danmark skulle være foregangsland i brugen af markedsbaserede instrumenter i miljøpolitikken. For at kunne være foregangsland måtte der imidlertid tages hensyn til erhvervenes konkurrenceevne. En række lempelser blev derfor indbygget i CO₂- og energiafgiftssystemet.

Siden er der i EU vedtaget og indført et energibeskatningsdirektiv, som betyder, at alle medlemsstater skal beskatte energi på et niveau, som ligger over eller lig med det fælles minimumsniveau. Konkurrenceevnehensynet har derfor mindre vægt.

Samtidig vil reguleringen af CO₂-udledningerne for en stor del ske gennem kvotesystemet i fremtiden.

I forhold til husholdningerne er problemerne i CO₂- og energiafgiftssystemet især af fordelingsmæssig karakter. De høje afgiftssatser for husholdningerne indebærer et væsentligt forvridningstab. Med hensyn til fordelingsproblemerne er de dog tidligere søgt afhjulpet gennem lettelser i andre dele af skattesystemet og de offentlige overførsler.

Samlet set er der ikke behov for, at CO₂- og energiafgiftssystemet varetager helt de samme hensyn vedrørende konkurrenceevne, som var nødvendige for 10-15 år siden. De fiskale hensyn og hensynet til energibesparelser, som er forbundet med CO₂- og energiafgifterne, er dog uændrede.

Udover de ændrede rammevilkår er der også meget, som taler for, at et enklere CO2- og energiafgiftssystem vil afhjælpe visse af de administrative problemer, som det nuværende system medfører.

Gennemgangen af henvendelser fra virksomheder og retssager viser, at særligt det nuværende regelsæt vedr. opdeling af virksomhedernes energiforbrug i rumvarme, tung og let proces giver anledning til afgrænsningsproblemer.

Afgrænsningsproblemerne påvirker effektiviteten for virksomhederne i CO2- og energiafgiftssystemet. Dette bekræftes af de mange retssager på området.

Der har vist sig løbende behov for at tilpasse lovgivningen i forhold til administrative afgørelser, praksis og domstolene. De mange lovændringer påfører virksomheder og myndigheder omstillingsomkostninger og mindsker tilliden til CO2- og energiafgiftssystemet.

Et stort antal virksomheder skal forholde sig til den komplicerede lovgivning. Det påvirker retssikkerheden forbundet med CO2- og energiafgiftssystemet. Særligt afgrænsningen mellem procesenergi og rumvarme har givet og giver anledning til fortolkningstvivl og dermed usikkerhed.

Desuden indebærer optagelse af nye processer på proceslisten en række problemer, samt ulige afgiftsmæssig behandling. Udviklingen har blandt andet medført, at ikke alle processer på proceslisten opfylder de energiintensitetskriterier, der opstilles for optagelse af nye processer. Videre indeholder proceduren om optagelse af nye processer på proceslisten et vurderingselement, som ikke lever op til de retssikkerhedsmæssige krav, der normalt bør stilles til et skattesystem.

Differentieringerne i det nuværende CO2- og energiafgiftssystem giver altså anledning til en række administrative problemer, retlige tvister og usikkerhed for såvel virksomheder som myndighederne.

5.2. Forslag til forenklinger

Væsentligste forenklingsmuligheder er følgende:

Væsentligste forenklingsmuligheder:

I. Bortfald af differentieringen mellem tung og let proces i CO₂-afgiften.

II. Udarbejdelse af en klarere og lettere forklarlig sondring mellem rumvarme og proces. Rumvarme defineres positivt, frem for den negative definition, der står i den nuværende lovgivning.

Arbejdsgruppen finder dog, at det eksisterende regelsæt vedr. rumvarmebeskatningen er forholdsvist godt indarbejdet og retstilstanden fastlagt. Ved et nyt regelsæt risikeres nye grænsedragingsproblemer og omstillingsomkostninger for et større antal virksomheder end dem, der i dag oplever afgrænsningsproblemer i det nuværende regelsæt. Der kan ikke gives garanti for, at en ny afgrænsning vil blive opfattet som enklere eller mere retfærdig. Alternativt kan den nuværende differentiering i energiafgiften bortfalde og erstattes med en enhedssats svarende til kvoteprisen. (Se afsnit 7.2.3.).

Bortfald af differentieringen/proceslisten:

Hvis differentieringen mellem let og tung proces i CO₂-afgiften bortfalder, så bortfalder den lave CO₂-afgiftssats for tung proces. Den nuværende sats for let proces (som også er satsen for rumvarme) vil gælde for procesforbrug i alle erhverv.

Dette vil umiddelbart betyde en kraftig stigning i afgiftsbelastningen for tung proces fra 25 kr. pr. ton CO₂ til 90 kr. pr. ton CO₂.

En stor del af energiforbruget til tung proces finder imidlertid sted indenfor det kvoteomfattede område. Forudsat at CO₂-afgiften for det kvoteomfattede område også bortfalder jf. afsnit 7.2.1 vil kvoteomfattet tung proces ikke blive belastet af den nye, høje afgiftssats. Alene ikke kvoteomfattet tung proces, f.eks. mindre væksthusholdninger, vil blive belastet.

Hvis det tillægges særlig vægt i videst muligt omfang at ligestille kvoteomfattede og ikke kvoteomfattede energiintensive virksomheder, kan det overvejes at kompensere de ikke kvoteomfattede erhverv med tung proces for den øgede afgiftsbelastning gennem indførelse af et bundfradrag (Se også afsnit 10.1.3.).

Omlægningen vil betyde en administrativ lettelse for de erhverv, der i dag har blandet tung og let proces. Desuden opnås der en beskedent administrative lempelser for de omfattede erhverv ved bortfald af proceslisten.

Det skønnes, at omlægningen vil medføre en årlig provenugevinst på 50 mio. kr. Brancheeffekterne af denne omlægning er vist i tabel 10.1.

Proceslisten og rumvarmebeskatningen bortfalder

Hvis man ønsker en markant administrativ forenkling af CO₂- og energifgifterne, kan det overvejes at fjerne alle differentieringer mellem let proces, tung proces og rumvarme. Det vil betyde, at der kun er én sats tilbage i CO₂-afgiften – satsen for let proces.

Det betyder et markant fald i afgiftsbelastningen for rumvarme, som i dag er ca. 630 kr. pr. ton CO₂, når energifgiften medregnes.

Det skønnes, at omlægningen vil medføre et årligt provenutab på 1,2 mia. kr. jf. tabel 5.2. Afgiften på el og den indirekte fjernvarmeafgift er holdt udenfor beregningen.

Tung proces vil få en umiddelbar belastning på ca. 50 mio. kr., mens afgiften til rumvarme vil blive lempet med ca. 1.255 mio. kr.

Tabel 5.2: Umiddelbar provenuvirkning af enhedssats for proces og rumvarme på 90 kr. pr. ton CO₂*.

mio. kr.	Tung	Let	Rum	I alt
I alt	50	0	-1.255	-1.205

* Ekskl. el og fjernvarmeafgift. Omlægningen gælder kun erhverv.

Ønsker man en provenuneutral omlægning til en enhedssats for CO₂-afgiften for erhverv, skal satsen være ca. 330 kr. pr. ton CO₂. Det vil have meget betydelige fordelingsmæssige konsekvenser, da der vil ske en markant omfordeling fra erhverv, der bruger meget energi til proces, til serviceerhverv, hvis energiforbrug primært anvendes til rumvarme.

En sådan omlægning vil desuden betyde, at rumvarme beskattes forskelligt afhængigt af, om opvarmningen sker i erhvervslokaler eller i husholdningerne.

Tabel 5.3: Umiddelbar provenuvirkning af enhedssats for proces og rumvarme på 330 kr. pr. ton CO₂*.

mio. kr.	Tung	Let	Rum	I alt
I alt	240	640	-880	0

* Ekskl. el og fjernvarmeafgift. Omlægningen gælder kun erhverv.

Tabel 5.4: Oversigt over konsekvenser af forenklingerne.

	Forslag	Provenu	Erhvervs- økonomiske konsekvenser	Forde- lingsmæssige konse- kvenser	Dansk CO2- udled- ning	Administra- tive konse- kvenser
I.	Differentie- ringen mellem tung og let proces bortfalder	+ 50 mio. kr.	Negativ. Virk- ning på -50 mio. kr. Erhverv med tung proces vil bære den umid- delbare belast- ning og opleve forværret kon- kurrenceevne.	Erhverv belastes umiddelbart.	-0,02 mio. ton CO2.	Lettelse, da der ikke skal sondres mel- lem let og tung proces for brænds- ler.
II.	Rumvarme defineres positivt.	-	Ingen.	-	-	Usikker ef- fekt. Måske en lettelse, da man direkte i loven kan læse, hvad der er rum- varme. Om- stillingsom- kostninger til nyt regelsæt.

6. Dobbeltregulering

Dobbeltregulering af CO₂ kan defineres som en situation, hvor udledninger af CO₂ reguleres af to eller flere instrumenter, der har samme målsætning. På tilsvarende måde defineres tripel- eller multipelregulering.

Dobbeltregulering er imidlertid ikke i sig selv inefficient, hvis den samlede reguleringsbetaling er balanceret; enten direkte efter forureningsomkostningerne eller indirekte efter en politisk fastlagt målsætning. Brug af flere reguleringsinstrumenter kan f.eks. være begrundet i forskelle i lokal forurening. CO₂-udledning er speciel derved, at der er tale om global forurening. Danmark har gennem Kyoto-aftalen forpligtet sig til at levere en reduktion i udledningen af CO₂ i forhold til niveauet i 1990, og denne reduktion kan i et vist omfang leveres gennem fleksible mekanismer, hvor reduktionerne sker i udlandet. Dobbeltregulering af CO₂ er uhensigtsmæssig, hvis den medfører unødvendige ekstra byrder i opfyldelsen af Danmarks Kyoto-mål.

Danmarks samlede CO₂-udledninger omfattet af Kyoto-aftalen er givet ved Danmarks tiltrædelse af Kyoto-protokollen samt den efterfølgende byrdefordelingsaftale i EU. En del af Kyoto-forpligtelsen opfyldes via EU's CO₂-kvotesystem. Udenfor EU's CO₂-kvotesystem opfyldes Danmarks reduktionsforpligtelse via køb af kreditter og nationale virkemidler f.eks. CO₂-afgift.

Givet at Kyoto-reduktionsforpligtelsen betyder knaphed på CO₂-kvoter og kreditter, vil en stigning i CO₂-udledningen fra en udledningskilde i Danmark medføre, at CO₂-udledningen fra andre kilder i Danmark eller fra kilder i lande omfattet af Kyotoaftalen skal reduceres som følge af Kyoto-forpligtelsen.

Givet at Danmark opfylder Kyoto-forpligtelsen og ikke afstår fra salg af kvoter m.m., har yderligere reduktioner i en CO₂-udledning i Danmark omfattet af Kyoto-aftalen ingen effekt på den samlede CO₂-udledning fra landene omfattet af Kyoto-aftalen. Det skyldes, at der herved frigøres EU-kvoter eller kreditter som kan dække CO₂-udledning i andre lande omfattet af Kyoto-aftalen.

Lidt under halvdelen af alle CO₂-udledninger i Danmark, som er omfattet af Kyoto-aftalen, er dækket af både kvoter og afgifter.

Alt elforbrug, fjernvarme til rumvarme i både husholdninger og erhverv samt de kvoteomfattede industrivirksomheders fossile brændselsforbrug til rumvarme er dobbeltreguleret ved både afgifter og kvoter.

Kvoteregulering betyder, at elprisen stiger. Det skyldes, at de kvoteomfattede elproducenter vil overvælte kvoteomkostningen i deres el-priser. Da prisen på el fastsættes på elbørserne, kan også de ikke-kvoteomfattede elproducenter, der afsætter til markedspriser, opnå en pris, der inkluderer kvoteregulering. Derved stiger den generelle el-pris som følge af kvotereguleringen.

Ud over en stigning i elprisen opnår store dele af elsektoren samt nogle kvoteomfattede virksomheder derfor samtidig en gevinst som følge af overvæltning af kvoteomkostninger kombineret med tildeling af gratis kvoter.

Fjernvarme reguleres ligeledes af afgifter samt kvoter for produktion af varme fra værker over 20 MW. Varmeprisen fastsættes efter et "hvile-i-sig-selv-princip", hvor de faktiske samlede omkostninger afgør varmeprisen. I perioden 2005-07 vurderer Energistyrelsen, at kvoterne for varmesektoren samlet set dækker behovet. Den gennemsnitlige fjernvarmepris forventes derfor ikke forøget 2005-07. Påvirkningen af fjernvarmeprisen i perioden 2008-2012 vil som hovedregel afhænge af mængden af gratis tildelte kvoter til varmesektoren.

Ligeledes er kvoteregulerede virksomheders brændselsforbrug til rumvarme belastet af såvel CO₂-afgift som kvoter.

For de kvoteregulerede virksomheder er kvoteordningen den overordnede CO₂-reguleringsmekanisme i EU, som Danmark er forpligtiget til at gennemføre. Samtidig er Danmark forpligtet af Energibeskatningsdirektivet⁴ til at beskatte energiprodukter efter EU's minimumssatser.

Med EU's kvotedirektiv kan CO₂-afgiftsreguleringen af de kvoteomfattede udledninger ikke længere begrundes i Kyoto-målsætningen.

CO₂-afgiften på de dobbeltregulerede områder udgør ca. 3,2 mia. kr. Heraf stammer ca. 2,8 mia. kr. fra el og ca. 450 mio. kr. fra fjernvarme. Erhvervene og husholdningerne bidrager hver med ca. halvdelen. Kvoteprisen fastsættes efter udbud og efterspørgsel af kvoter.

⁴ Direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om strukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

Kvoteprisen er afgørende for de økonomiske konsekvenser af kvoteregulering. I juni 2006 lå prisen på ca. 150 kr. pr. ton CO₂. Siden er kvoteprisen faldet til ca. 115 kr. pr. ton CO₂ (januar 2007). Kvoteprisen ligger dermed over den kvotepris på 50-100 kr. pr. ton CO₂ i 2008-12, der blev forudsat i forbindelse med Klimastrategien i 2003. Det er usikkert på hvilket niveau, kvoteprisen stabiliserer sig både indenfor den nuværende fase af kvotesystemet og i efterfølgende faser. I denne rapport er beregningerne baseret på en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂.

Analyser tyder på en nettoeffekt på elprisen på 5,5 - 6 øre pr. kWh ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂.

Hvem der i sidste ende bærer byrden ved reguleringen afhænger af mulighederne for at overvælte omkostningerne. Dette gælder både kvoter og afgifter.

Husholdningerne og ikke-kvoteomfattede erhverv er ikke direkte omfattet af kvoteregulering, men belastes af kvoteregulering igennem overvæltning af kvoteomkostninger i elpriser, varmepriser og produktpriser.

7. Et omkostningseffektivt CO2- og energiafgiftssystem

Indenfor det kvoteomfattede område er det ideelt set **kvoteprisen**, som fastsætter virksomhedernes incitament til at reducere deres udledning af CO₂. Virksomhederne vil gennemføre CO₂-reduktioner, der er billigere end kvoteprisen, og ikke gennemføre CO₂-reduktioner, der er dyrere end kvoteprisen.

Udenfor det kvoteomfattede område er det **afgiften**, som fastsætter virksomhedernes incitament til CO₂-reduktion. Virksomhederne vil gennemføre CO₂-reduktioner, der er billigere end afgiftssatsen, mens de ikke vil gennemføre CO₂-reduktioner, der er dyrere end afgiftssatsen.

På de områder, hvor myndighederne ikke fastsætter en pris på CO₂-udledningen gennem enten kvoter eller afgifter, vil virksomhederne kun have incitamenter til at reducere deres energiforbrug og dermed CO₂-udledninger gennem almindelige driftsøkonomiske hensyn

Når dele af økonomien er CO₂-reguleret ved både kvoter og afgifter, mens andre dele alene er CO₂-reguleret ved afgifter eller slet ikke er CO₂-reguleret, fås forskellige priser på CO₂-udledning og dermed forskellige incitamenter til CO₂-regulering i samme økonomi. Dette skaber forvriddingsomkostninger i samfundsøkonomien.

Formålet med miljøbegrundede, omkostningseffektive omlægninger af CO₂- og energiafgiftssystemet bliver derfor at sikre, at reduktion af CO₂-udledninger kommer til at ske til ens marginale priser overalt i økonomien.

Da CO₂-kvotesystemet er givet af internationale forpligtelser, bliver det først og fremmest afgifterne, der skal justeres, hvis man ønsker at forbedre omkostningseffektiviteten på kort sigt. Hertil kommer perspektiverne for at ændre kvotesystemet i EU-regi, herunder udvidelse til andre sektorer end de i dag omfattede.

I det omkostningseffektive, miljøbegrundede afgiftssystem er der ingen generelle energiafgifter. I stedet er afgifterne lagt på de øvrige eksternaliteter, der er forbundet med energiforbrug, og som ikke er underlagt kvoteregulering (SO₂, NO_x, partikler og andre drivhusgasser end CO₂). Alle udledninger skal pålægges en afgift med en sats svarende til skadesomkostningen.

I et afgiftssystem begrundet i andre hensyn f.eks. energipolitiske hensyn eller fiskale hensyn, må andre overvejelser og afvejning af eventuelle modsatrettede hensyn gøres.

Faktaboks: Før og efter kvotesystemet.

Før kvotesystemet:

Før EU indførte kvotesystemet gennemførte Danmark CO₂-reguleringer via energipolitiske tiltag, CO₂-afgift og tilskudsordninger. De erhvervsrettede undtagelser i den danske CO₂-afgift betød imidlertid, at det var relativt billigt for de energitunge danske virksomheder at udlede CO₂. Omkostningen ved forureningen blev båret af verdenssamfundet.

Efter kvotesystemet:

Da Danmark forpligtede sig til at leve op til Kyoto-aftalen og underlagde sig EU's CO₂-kvotesystem, blev danske CO₂-udledninger en knap ressource. Ved brug af denne ressource er der nu nogen i det danske samfund, som skal betale en pris. Det kan være udlederen selv eller staten, og dermed i sidste ende skatteborgeren.

I et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂-afgiftssystem med CO₂-kvoter for dele af økonomien, bør CO₂-afgiften indrettes sådan, at den knappe ressource - CO₂-udledning - har samme pris i hele økonomien.

7.1. Prisen på CO₂-kvoter

For at gennemføre omkostningseffektive tilpasninger bør de nationale priser på udledning af CO₂ (afgiften) tilpasses den internationale pris på udledning af CO₂ (kvoteprisen).

Siden starten af 2005, hvor kvoterne kunne handles, er prisen svinget meget. Det er vist i nedenstående figur.

Figur 7.1: Udviklingen i forwardprisen på kvoter, EUR pr. ton CO₂.



Anm.: Forwardprisen dækker Point Carbons bid-offer closing pris for EU-kvoten EUA 2008.

Kilde: Point Carbon, EUA historic prices, 2008.

Medio november 2006 er forwardprisen på kvote, der leveres ultimo december 2006 ca. 115 kr. pr. ton⁵. Der er stor usikkerhed om kvoteprisen, bl.a. fordi markedet endnu ikke er fuldt likvidt, og fordi landenes endelige allokeringsplaner ikke er kendt. Kvotepriserne afhænger desuden af en lang række andre faktorer, hvoraf udviklingen i olie/gaspriserne er særlig vigtig. Denne har været kraftigt stigende i 2005-2006, men er faldet på det seneste. I forbindelse med energifremskrivningerne for perioden 2008-12 er der forudsat en gennemsnitlig kvotepris på 150 kr./t.

Forpligtelser uden for kvotesystemet kan opfyldes ved, at staten erhverver sig projektkreditter (de såkaldte JI og CDM kreditter fra projekter i andre lande) eller der sættes nye hjemlige tiltag i værk uden for kvoten. Priserne på JI/CDM kreditter er pt. lavere end kvoteprisen, men er behæftet med transaktionsomkostninger og en række usikkerheder. På sigt (når markedet for kvoter og kreditter bliver fuldt likvidt) må det forventes, at priserne på projektkreditter (inkl. transaktionsomkostninger og risikopræmie) nærmer sig kvoteprisen.

Forpligtelser uden for kvotesystemet kan i princippet også opfyldes ved, at staten erhverver sig landekvoter. Landekvoter er de kvoter, som landene af forskellige årsager vælger ikke at benytte selv. Der findes ikke p.t. en pris på landekvoter, idet de endnu ikke er handlet i tilstrækkeligt omfang. Pri-

⁵ En forwardpris er den pris, man betaler i dag for med sikkerhed at få leveret en kvote på et givent fremtidigt tidspunkt.

sen på landekvoter må dog ligeledes forventes at nærme sig kvoteprisen inkl. transaktionsomkostninger, risici og andre forhold i markedet.

Da landekvoter, projektkreditter og EU-kvoter ikke frit kan omsættes og således handles på delvist adskilte markeder, er der ingen sikkerhed for, at priserne konvergerer.

I det følgende tages udgangspunkt i en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂, svarende til niveauet i energifremskrivningerne.

7.2. Elementer i en omkostningseffektiv omlægning

Kombinationen af det nuværende CO₂- og energiafgiftssystem og EU's CO₂-kvotesystem indebærer, at dobbeltregulering finder sted på følgende områder:

- Elforbrug
- Fjernvarme produceret på anlæg over 20 MW
- Rumvarmeproduktion på kvoteomfattede virksomheder

Samtidig svarer CO₂-afgiftssatsen ikke til prisen for den billigste kvote. Desuden er der visse CO₂-udledninger, der ikke er underlagt regulering.

Dobbeltregulering og forskellige priser på CO₂-udledninger er ikke omkostningseffektivt.

Faktaboks

Det overordnede mål for en omkostningseffektiv omlægning af CO₂- og energiafgiftssystemet i en økonomi med CO₂-kvoter er at opfylde Danmarks Kyoto-forpligtelse billigst muligt.

Hovedprincipper i et omkostningseffektivt CO₂- og energiafgiftssystem i en økonomi med CO₂-kvoter:

Indenfor det CO₂-kvoteomfattede område varetages CO₂-reguleringen af EU's CO₂-kvotesystem.

Udenfor det CO₂-kvoteomfattede område varetages CO₂-reguleringen af CO₂-afgiften med en sats, der svarer til kvoteprisen. Alle ikke-kvoteomfattede CO₂-udledninger og CO₂-ækvivalenter omfattes af CO₂-afgiften.

Endelig bør staten beskatte eksternaliteterne (forureningen ved svovl, kvælstofilter, partikler mv.) ved energiproduktion og -forbrug frem for at beskatte selve energien i et omkostningseffektivt, miljøbegrundet energiafgiftssystem.

Elementer i en omkostningseffektiv omlægning af det nuværende danske CO₂- og energiafgiftssystem efter disse principper er derfor:

Elementer i en omkostningseffektiv omlægning:

- CO₂-afgiften af el fjernes for husholdninger og erhverv
- CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes
- CO₂-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen
- Ny CO₂-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter
- Alle CO₂-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen
- CO₂-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen
- Afgifter på eksternaliteter i stedet for afgifter på energi

Konsekvenserne af den foreslåede omlægning for provenu, erhvervsøkonomi, fordeling, miljø, energipolitiske hensyn og administration er kort anført under de enkelte punkter i dette kapitel og uddybet i kapitel 8.

7.2.1. CO₂-afgiften af el fjernes

Efter indførelse af kvotesystemet for el-producenter over 20 MW er Kyoto-begrundelsen for CO₂-afgiften på el bortfaldet.

Kvotesystemet regulerer udledningen af CO₂ fra størstedelen af el-produktionen. For ikke-kvoteomfattede el-producenter vil der fortsat være et argument for en CO₂-afgift. For ikke-kvoteomfattede el-producenter, bør afgiften omlægges til en input beskatning mod den nuværende output beskatning på el.

El-produktion vil typisk også være forbundet med andre miljøomkostninger end udledning af CO₂. CO₂-afgiften på el reducerer efterspørgslen på el og mindsker dermed udledningen af andre forurenede udledninger. Denne fordel kunne imidlertid opnås med færre omkostninger ved at afgiftspålægge disse miljøomkostninger/eksternaliteter direkte.

Begrundelsen for CO₂-afgiften af el vil hovedsageligt være af fiskal karakter. Det fiskale sigte kan varetages af energiafgiften for el i stedet.

Ønskes et mere gennemskueligt system, hvor beskatning af miljøomkostninger ikke blandes med finansieringshensyn, taler det for at fjerne CO₂-afgiften på el fuldt ud for både husholdninger og virksomheder. CO₂-beskatningen bør i stedet baseres på brændslernes faktisk CO₂-indhold. Det vil gøre systemet mere overskueligt og sikre, at der ikke indføres fiske afgifter under dække af miljøargumenter.

Hvis CO2-afgiften af el bortfalder, bør aftale-tilskuddet til CO2-afgift af el genovervejes. Et bortfald af CO2-afgiften for el vil indebære, at EU's minimumssatser skal overholdes på anden vis for en del af industriens elforbrug.

Erhvervene betaler i dag 9 øre/kWh i CO2-afgift for let proces⁶. Hertil kommer ofte 1 øre/kWh i distributionsafgift og godt 6 øre/kWh i PSO-pristillæg. Husholdninger betaler 9 øre/kWh i CO2-afgift og 57,6 øre/kWh i energiafgift af el. Det samlede provenu af CO2-afgiften af el er på ca. 2,8 mia. kr. årligt for både husholdninger og erhverv.

Hvis CO2-afgiften bortfalder fuldt ud for alle, vil der således være et betydeligt provenutab eller finansieringskrav. Staten mister som nævnt brutto inden adfærdsændringer ca. 2,8 mia. kr. på CO2-afgiftsprovenuet af el. Med de lavere priser, vil forbruget af el stige. Den afledte gevinst for staten i øgede energiafgifter og el-distributionsbidrag vil være på ca. 125 mio. kr. Herudover vil der være afledte ændringer i PSO indtægter mv.

Et øget elforbrug vil i høj udstrækning blive forsynet fra udlandet. Den isolerede effekt på de umiddelbare CO2-udledninger fra dansk grund vil være på ca. 0,1 mio. ton.

De øvrige miljøeffekter på f.eks. SO₂ og NO_x vil være begrænsede. SO₂ udledningen vil således stige med ca. 0,05 mio. kg, og NO_x skønnes at stige med ca. 0,17 mio. kg.

⁶ CO2-afgiften for erhverv med let proces er nedsat til 8,6 øre pr. kWh i lov 1417 af 21. december 2005, men loven er ikke sat i kraft, da de statsstøttede elementer af loven afventer godkendelse i EU.

1. CO2-afgiften af el fjernes:

El er dobbeltreguleret af kvoter i producentleddet og afgifter i forbrugsleddet. Kvotereguleringen medfører stigninger i elprisen for alle elforbrugere. Samtidig er Kyoto-begrundelsen for CO2-afgiften af el bortfaldet med indførelsen af kvotesystemet.

Det taler for, at CO2-afgiften af el fjernes.

Konsekvenser:

Provenu: Provenutab på ca. 2,8 mia. kr.

Erhvervsøkonomi: Positiv. Industriens procesenergi lempes med ca. 1,4 mia. kr. Konkurrenceevnen styrkes.

Fordeling: Industrien og husholdninger mv. lettes umiddelbart med ca. 1,4 mia. kr. hver.

Miljøeffekt i Danmark: CO2-udledningen øges med ca. 0,1 mio. ton, svovludledningen øges med 0,05 mio. kg. og NOx-udledningen øges med 0,17 mio. kg.

Energipolitiske hensyn: Incitamentet til energibesparelser vil blive svækket. Dog kun svarende til forskellen mellem CO2-afgiften på el og den forhøjede pris på el, som CO2-kvotesystemet skønnes at give anledning til.

Administration: Fjernelse af CO2-afgiften på el vil medføre en administrativ lempelse for såvel erhvervene som staten.

7.2.2. CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes

Som led i en gennemførelse af et omkostningseffektivt CO2-afgifts- og kvotesystem, bør CO2-afgiften bortfalde for alt det kvoteomfattede brændselsforbrug. Dette for at fjerne den dobbeltregulering, der finder sted ved at brændsler i dag reguleres af både CO2-afgifter og CO2-kvoter.

Brændsler, der anvendes til proces i kvoteomfattede produktionsprocesser blev fritaget fra CO2-afgifter i 2004⁷. Tilbage er følgende kvoteomfattede brændselsforbrug, som fortsat er pålagt CO2-afgift:

⁷ Lov nr. 464 af 9. juni 2004 om fritagelse for det kvoteomfattede brændselsforbrug til proces i industrien er endnu ikke trådt i kraft, da loven afventer EU-kommissionens godkendelse i henhold til statsstøttere reglerne.

- Brændsler til produktion af fjernvarme fra værker over 20 MW.
- Kvoteomfattede virksomheders brændsler til produktion af rumvarme/ fjernvarme.

Provenuet fra CO₂-afgiften af fjernvarme er med nogen usikkerhed skønnet til ca. 50 mio. kr. for erhvervene og cirka 380 mio. kr. for husholdningerne og de ikke-momsregistrerede erhverv.

Hvis CO₂-afgiften for alt det kvoteomfattede brændselsforbrug fjernes, samt CO₂-afgiften af industriel overskudsvarme, vil det give anledning til et samlet provenutab på cirka 400 mio. kr.

Et bortfald af CO₂-afgiften for den kvoteomfattede varmeproduktion vil på kort sigt alt andet lige medføre lavere varmepriser. I det omfang at bortfald af CO₂-afgiften for de kvoteomfattede fjernvarmeproducenter medfører lavere fjernvarmepriser, vil individuel opvarmning i husholdninger blive væsentligt hårdere belastet end fjernvarme. Samtidig vil en fjernelse af afgiften svække incitamentet til energibesparelser og til at anvende bio-brændsler, dog kun svarende til niveauet før kvoteordningen.

Om overskudsvarme

Overskudsvarme fra produktionsprocesser nyttiggjort til rumvarme er pålagt CO₂- og energiafgifter, men kræver ikke forbrug af CO₂-kvoter, hvis der er tale om ægte overskudsvarme. Overskudsvarme er derfor ikke dobbeltreguleret.

CO₂-kvotesystemet øger incitamentet til at undgå, at overskudsvarme går til spilde. Internt på den kvoteomfattede virksomhed gør kvotesystemet det mere attraktivt at udnytte overskudsvarme til proces eller rumvarmeformål. Det sker for at reducere virksomhedens samlede energiforbrug og dermed behov for indkøb af kvoter. Med hensyn til ekstern levering kan kvotesystemet på sigt gøre det mere attraktivt for varmeværkerne at aftage den CO₂-fri overskudsvarme, for dermed at reducere deres behov for kvotekøb.

2. CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion:

Varme er dobbeltreguleret ved kvoter og afgifter i produktionsleddet. Der er dobbeltregulering af varme på områderne:

- Brændsler til produktion af fjernvarme fra værker over 20 MW
- Kvoteomfattede virksomheders brændsler til produktion af rumvarme/ fjernvarme

Det taler for, at CO2-afgiften af kvoteomfattet brændselsforbrug til varme fjernes⁸.

Konsekvenser:

Provenu: Provenutab på ca. 100 mio. kr.

Erhvervsøkonomi: Uændret.

Fordeling: Varmeproducenternes lempelse væltes direkte over i lempelse til husholdninger og ikke kvoteomfattede erhverv.

Miljøeffekt i Danmark: CO2-udledningen øges med 0,1 mio. ton CO2. Det har ikke været muligt at beregne effekten på udledningerne af svovl og NOx.

Energipolitiske hensyn: Incitamentet til energibesparelse og overgang til vedvarende energi svækkes, dog kun til niveauet før kvoteordningen.

Administration: Administrative lempelser for både kraftvarmesektoren og for staten.

7.2.3. CO2-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen

Kvoteprisen har hidtil ligget over CO2-afgiftssatsen, men kvoteprisen har været faldende siden foråret 2006. Det er stort set kun erhvervenes brændselsforbrug til proces, hvor CO2-afgiftsbelastningen i dag ligger under kvoteprisen jf. tabel 5.1, kapitel 5.

Markedet fastsætter kvoteprisen på kvotebørserne f.eks. Nordpool efter udbud og efterspørgsel. Prisen varierer fra dag til dag. Hvis afgiftssatsen skal svare til kvoteprisen, skal afgiftssatsen i princippet variere dagligt med kvoteprisen. Dette er ikke muligt i praksis, fordi der vil være meget

⁸ Et medlem af arbejdsgruppen, Mikael Skou Andersen, peger dog på, at under hensyn til forurenere-betaler-princippet bør CO2-afgiften efter hans opfattelse bevares for den del af brændslerne til varme, hvis CO2-udledninger er dækket af gratis tildelte kvoter.

store administrative omkostninger for både virksomheder og myndigheder med en afgiftssats, der varierer på daglig basis.

En løsning kan være, at der fastsættes én afgiftssats årligt på baggrund af kvoteprisen. Hvis man vil undgå, at Folketinget skal lovgive en gang om året, må der i afgiftsloven være en udførlig beskrivelse af, hvordan skatteforvaltningen skal beregne og offentliggøre afgiftssatsen. Efter grundlovens § 43 skal Folketinget udskrive enhver skat ved lov. Skattemyndighederne vil skulle fastsætte satsen med fremadrettet virkning, således at afgiften er kendt for den periode, den dækker.

Markedet fastsætter også forward-priser på kvotebørserne. En model kunne være, at skatteforvaltningen fastsætter kvoteprisen for år 1 på baggrund af forwardpriser for december år 1 opgjort som gennemsnittet af de daglige forwardpriser for december år 1 i oktober i år 0. Der vil i loven skulle være en beregningsformel, henvisning til den anvendte kvotebørs og krav til offentliggørelse.

En helt anden løsning kunne være at lade ikke kvoteomfattede virksomheder vælge at betale for deres CO₂-udledning med kvoter købt på kvotemarkedet frem for at betale CO₂-afgift. Denne løsning ville dog være administrativt belastende.

Det er lagt til grund, at for benzin, diesel og fuelolie modsvares en stigning i CO₂-afgiften af en tilsvarende nedsættelse af energiafgifterne, således at den samlede afgiftsbelastning er uændret. Afgifterne på drivmidler er relativt høje i Danmark, og en øget samlet afgiftsbelastning skønnes at give anledning til forhøjet grænsehandel.

Ved at sætte CO₂-afgiften lig kvoteprisen vil det medføre en større værdi af den CO₂-afgiftslempelse, der gælder for biobenzin og -diesel. Det skønnes ikke på nuværende tidspunkt af have mærkbare adfærdsmæssige konsekvenser. De provenumæssige konsekvenser skønnes ikke nævneværdige.

3. CO2-afgiftssatsen sættes lig kvoteprisen:

Hvis CO2-afgiften skal indrettes således, at der i alle dele af økonomien er ens marginale incitamenter til CO2-reduktioner, skal CO2-afgiften være lig kvoteprisen.

Det vil samtidig være nødvendigt at gøre CO2-afgiftssatsen variabel, således at afgiften løbende kan tilpasses til svingninger i kvoteprisen.

Der er en række tilpasningsomkostninger forbundet for både myndigheder og borgere forbundet med ændringer i afgiftssatserne. Det vurderes, at én årlig tilpasning vil være mest hensigtsmæssig.

Konsekvenser:

Provenu: Provenugevinst på ca. 250 mio. kr.

Erhvervsøkonomi: Negativ. Procesenergi får en merbelastning på ca. 250 mio. kr. Konkurrenceevnen vil blive belastet.

Fordeling: Energiintensive processer vil opleve den forholdsvist største belastning. Men også let proces vil blive belastet. Husholdningerne vil blive belastet i det omfang merafgiften væltes over i markedspriserne.

Miljøeffekt i Danmark: CO2-udledningen mindskes med ca. 0,05 mio. ton. Svovludledningen mindskes med 0,01 mio. kg. Effekten på NOx-udledningen afhænger af brændselsproces.

Energipolitiske hensyn: Forslagets konsekvenser er usikre pga. den svingende kvotepris, men vil med en kvotepris over ca. 75 kr. pr. ton CO2 øge incitamentet til energibesparelser og anvendelse af vedvarende energi.

Administration: Det vil kræve en vis meradministration at fastsætte og følge en fleksibel kvotepris. Omvendt vil det medføre administrative lempelser for såvel erhvervene som staten, idet grænsedragningen mellem tung og let proces (proceslisten) vedr. brændsler bortfalder.

7.2.4. Ny CO2-afgift på fossile brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter

El fra producenter under 20 MW er ikke reguleret af kvoter. Her er der fortsat et rationale for CO2-regulering via afgifter.

CO2- og energiafgiftssystemet er i dag indrettet sådan, at brændsler til elproduktion er fritaget for alle afgifter. I stedet beskattes el som output.

Dette gælder også CO₂-afgiften af el som er beregnet på baggrund af det gennemsnitlige CO₂-indhold i de brændsler, der medgår til elproduktion.

Det betyder, at også el, der produceres ved vind eller biomasse, er pålagt samme afgifter som el produceret ved fossile brændsler.

Ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂ vurderes prisen på el at stige med ca. 6 øre pr. kWh – også for den el, der produceres uden for det kvoteomfattede område. Ikke-kvoteomfattet el-produktion opnår dermed en fordel, da prisen på el øges, mens der ikke er omkostninger til køb af CO₂-kvoter. For de ikke-kvoteomfattede elproducenter f.eks. dele af vindkraften og decentral kraftvarme, der er omfattet af faste afregningspriser og lignende, vil denne stigning i elprisen dog ikke føre til øget indtjening.

Hvis den nuværende CO₂-outputskat på el fjernes, skal der principielt indføres CO₂-afgift på de brændsler, der medgår til ikke kvotereguleret elproduktion. Dette betyder, at fritagelsen for CO₂-afgift for brændsler til ikke kvotereguleret elproduktion ophører.

For at opnå ens miljø-incitamenter for både det kvoteomfattede og ikke-kvoteomfattede område skal fossilt brændsel, der medgår til ikke-kvoteomfattet el-produktion omfattes af en CO₂-afgift svarende til kvoteprisen. Formålet med en afgift på CO₂-udledninger fra ikke-kvoteomfattet elproduktion er således samme incitament til CO₂-besparelser mellem kvoteomfattet og ikke-kvoteomfattet elproduktion. Dog vil der i et vist omfang blive tildelt gratiskvoter til kvoteomfattet elproduktion, mens der for den ikke-kvoteomfattede produktion skal betales afgift af hele udledningen.

En sådan afgift vil isoleret set tilgodese el produceret ved vedvarende energi og dermed indebære incitamenter i overensstemmelse med de energipolitiske prioriteringer.

En CO₂-afgift på brændsler til elproduktion hos ikke-kvoteomfattede producenter vil kun i helt marginalt omfang have effekt på elprisen. De ikke-kvoteregulerede elproducenter er bl.a. en del af de mindre, decentrale kraftvarmeproducenter. Støtteordningen for de decentrale elproducenter betyder, at de ikke får fuldt udbytte af de forøgede elpriser. Samtidig er elprisen fastsat på elbørserne, hvor de decentrale elproducenter er pristage-re. Afgiften vil derfor ikke blive overvæltet i elpriserne. Derimod vil de decentrale kraftvarmeproducenter kunne overvælte de øgede udgifter til elproduktion i varmepriserne. Det vil derfor reelt være varmemeforbrugerne, der kommer til at betale afgiften på brændsler til elproduktion.

Der vil være implementeringsomkostninger for erhverv og myndigheder forbundet med at indføre en ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke-kvoteomfattede elproducenter.

4. Ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke-kvoteomfattede elproducenter:

El fra producenter under 20 MW er ikke reguleret af kvoter. Her er der fortsat et rationale for CO2-regulering via afgifter.

Hvis den nuværende CO2-outputskat på el fjernes, kan det overvejes at indføre en CO2-afgift på de brændsler, der medgår til ikke kvotereguleret elproduktion.

Konsekvenser:

Provenu: Provenugevinst på ca. 95 mio. kr.

Erhvervsøkonomi: Negativ. Erhvervene oplever en merbelastning på ca. 95 mio. kr., som dog overvælttes på varmemeforbrugerne via prisreguleringer.

Fordeling: Omkostninger bæres udelukkende af varmemeforbrugerne.

Miljøeffekt i Danmark: Udledningen af CO2 mindskes med ca. 0,02 mio. ton, udledningen af svovl påvirkes ikke, og udledningen af NOx afhænger af brændselsproces.

Energipolitiske hensyn: Skal nærmere vurderes.

Administration: Øgede administrative omkostninger for erhverv og myndigheder.

7.2.5. Alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen

Der er i det nuværende system visse CO2-udledninger, der ikke er pålagt hverken kvoter eller afgifter.

CO2-udledninger uden regulering er i dag udledninger fra flytransport, skibsfart samt rutekørsel med svovlfattig og -fri diesel, gas og el. Desuden er udledningerne af CO2-ækvivalenter (metan og lattergas) fra landbruget ikke omfattet af regulering. Udledningen fra international fly- og skibstransport (også kaldet international "bunkers") ligger i dag udenfor Danmarks Kyoto-forpligtelse, hvorimod landbrugets udledninger er omfattet af Kyoto-forpligtelsen. I 2004 udgjorde landbrugets emissioner af metan og lattergas 15 pct. af de samlede drivhusgasudledninger, der er reguleret af Kyotoprotokollen.

Skibsfart og flytransport er som hovedregel obligatorisk fritaget for energiafgifter efter EU's energibeskatningsdirektiv. Fritagelserne er begrundet i de administrative problemer samt omgåelsesmuligheder, der er forbundet med en national beskatning af international transport. Desuden indgår konkurrencehensyn.

Togtrafik er fritaget for energiafgifter efter dansk lovgivning, men EU-landene har mulighed efter Energibeskatningsdirektivet for at beskatte togtransport. Togdrift er derimod ikke fritaget for CO2-afgift.

Biobrændsler er CO2-neutrale og er hverken underlagt kvoter eller afgifter. De er dog pålagt SO2-afgift, når de anvendes i kedelanlæg på over 1 MW.

I et omkostningseffektivt system bør CO2-udledninger i forbindelse med international transport i fremtiden inddrages i EU's kvotesystem eller obligatorisk beskattes efter Energibeskatningsdirektivet.

Selv om det forudsættes, at den kollektive bustrafik vil skulle kompenseres for en evt. afgiftsstramning for ikke at belaste taksterne og den kollektive trafik, er det principielt omkostningseffektivt at regulere CO2-udledningerne fra den kollektive bustrafik med CO2-afgift.

7.2.6. CO₂-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen

Tabel 7.1: De samlede udledninger af drivhusgasser udledt i Danmark i 2004.

2004	CO ₂ ækvivalenter, mio. tons	2004, pct.
CO ₂	53,8	79
Metan	5,8	8
Lattergas	7,6	11
Industrigasser	0,8	1,2
I alt	68,0	100

Kilde: Miljøstyrelsen/DMU.

Man kan overveje, om staten kan bruge afgifter til at tilvejebringe omkostningseffektive reduktioner af udledninger fra andre drivhusgasser end CO₂.

Metan

Metan er en drivhusgas, som ikke er reguleret ved afgifter. De største udledninger af metan sker fra landbrugssektoren (primært drøvtyggere) 3,8 mio. tons CO₂-ækvivalenter, lossepladser 1,3 mio. tons CO₂-ækvivalenter, og i forbindelse med energiforbrug/produktion 0,7 mio. tons CO₂-ækvivalenter. En del af metan-udledningen fra energiproduktion sker i form af uforbrændt naturgas. Mængden af uforbrændt naturgas afhænger af anlægstypen. Man kan overveje at regulere dette forhold enten gennem afgifter eller direkte regulering f.eks. krav om katalysator.

Lattergas

Lattergas er en drivhusgas, som ikke er reguleret ved afgifter. De største udledninger af lattergas sker fra landbrugssektoren fra jord primært som følge af landbrugets udbringning af husdyr- og handelsgødning samt den heraf afledte udvaskning af kvælstof, i alt 5,7 mio. tons CO₂-ækvivalenter. Hertil kommer 0,6 mio. tons CO₂-ækvivalenter fra lagring af husdyrgødning. I forbindelse med energiforbrug/produktion sker der en udledning på 0,7 mio. tons CO₂-ækvivalenter. Regulering af landbrugets kvælstofforbrug er hidtil sket i forbindelse med vandmiljøplanerne (VMP I- III), ammoniakbehandlingsplanen og handlingsplanen for bæredygtigt jordbrug.

Industrigasser

Erhvervslivet bruger i dag industrigasser hovedsageligt i kølebranchen som kølemidler og opskumningsmidler. Der er allerede en afgift på industrigasser (CFC, HFC osv.). Afgiftssatsen varierer fra 12-400 kr. pr. kg. Afgiften omregnet til CO₂-ækvivalenter er på ca. 100 kr. pr. ton CO₂. Provenuet er på ca. 50 mio. kr. årligt.

Afgiftsgrundlag og administration

Udledningskilderne vedrørende metan og lattergas er af så diffus karakter, at det må undersøges nøjere, om der i alle tilfælde kan etableres et entydigt og administrerbart afgiftsgrundlag.

Myndighederne opgør sjældent udledningerne af metan og lattergas ved målinger og oftere ved standardiserede beregninger. I disse beregninger indgår forskellige statistiske oplysninger. Eventuelt kan de elementer i regnestykkerne, der beregningsmæssigt giver udslip afgiftsbelægges. Der vil sandsynligvis alene være en indirekte adfærdsvirkning.

Det må undersøges nøjere, om der kan etablere et entydigt og administrerbart afgiftsgrundlag vedr. CO₂-ækvivalenter.

6. Afgifter på CO₂-ækvivalenter:

Arbejdsgruppen peger på, at der i fremtiden bør indføres afgifter på CO₂-ækvivalenter i det omfang, der kan gennemføres omkostningseffektive reguleringer af udledninger af metan og lattergas på et entydigt, administrerbart grundlag. Hvis disse forudsætninger er tilstede, bør udledningerne reguleres med en afgiftsats, der svarer til kvoteprisen.

Arbejdsgruppen peger på, at der allerede nu kan foretages en justering i afgiften på industrigasser, så den svarer til kvoteprisen.

Konsekvenser af en justering af afgiften for industrigasser:

Provenu: Provenugevinst på ca. 15 mio. kr. ved en kvotepris på 150 kr. per ton CO₂.

Erhvervsøkonomi: Erhvervene belastes med ca. 15 mio. kr. årligt.

Fordeling: Særligt køleindustrien pålægges meromkostninger.

Miljøeffekt i Danmark: CO₂-udslippet mindskes med ca. 0,1 mio. ton. Ingen betydning for udledning af svovl og NO_x.

Energipolitiske hensyn: ingen.

Administration: Beskeden forøgelse i form af engangstilpasninger til ny sats i eksisterende lovgivning. Umiddelbart ingen ekstraomkostninger.

7.2.7. Afgifter på eksternaliteter

I et omkostningseffektivt, miljøbegrundet afgiftssystem er der ingen generelle energiafgifter, men i stedet afgifter på de eksternaliteter der er forbundet med energiforbrug, og som ikke er omfattet af særlige kvoter. Alle udledninger pålægges en afgiftssats svarende til skadesomkostningen. Afgifterne pålægges alle udledere, både husholdninger og erhverv. Skadesomkostningen kan dog variere lokalt. Derfor kan man overveje at indføre lokale tillæg til afgiftssatsen.

Hvis målsætningen alene er at sikre en omkostningseffektiv miljøindsats, bør energiafgifterne omlægges fra at være baseret på brændslernes energiindhold til i højere grad at være bestemt af eksternaliteterne, dvs. de skadelige udledninger af især SO₂, NO_x, partikler (PM_{2,5}) men eventuelt også bly, kviksølv, cadmium m.v. Hvis der foretages en sådan omlægning, vil det reducere de store forvridningsomkostninger, der i dag karakteriserer energiafgifterne, og som bevirker at det må håndtere energisektorens miljøbelastning med tilskudsordninger, der genererer nye skatteforvridningstab.

Energiafgifterne på brændsler er i dag balanceret omkring en fælles sats pr. GJ. Da staten refunderer afgifterne for erhverv, er det kun en mindre del af brændslerne, som staten reelt beskatter, nemlig den del som systemet tilregner varmeproduktionen på de centrale og decentrale værker samt husholdningernes brændselsforbrug og forbruget i transportsektoren.

Der er forskellige udgangspunkter for en omlægning til eksternalitetsbeskatning; afhængig af om man vil omlægge for varmedelen eller for elektricitetsdelen. Da afgiften på varme blandt andet er baseret på hensynet til de kollektive energiforsyningssystemers økonomi og afsætning (oprindeligt specielt naturgasnettets) taler dette for fortsat at betragte varmebeskatningen som fiskal og omfordelende, hvorimod man med fordel kan omlægge elektricitetsbeskatningen til i højere grad at modsvare brændslernes miljøbelastning. Dette er i overensstemmelse med at el-markedet er liberaliseret og konkurrenceudsat, hvorimod varmemarkedet fortsat er præget af naturlige monopoler og er mere detailstyret.

En elektricitetsbeskatning, der i højere grad afspejler den opgjorte miljøbelastning vil understøtte en markedsbaseret omstilling af energiforsyningen og kan evt. muliggøre en afvikling af nogle af de særlige støtteordninger finansieret bl.a. ved PSO-bidraget.

Der eksisterer allerede en afgift på SO₂ fra kraftværker mv., men satsen på denne afgift er med 10 kr. pr. kg under det niveau som eksternalitets-

beregningerne anslår. SO₂-afgiften der blev indført i 1990'erne førte til et kraftigt fald i udledningerne af SO₂.

For PM_{2,5} og NO_x er der ingen afgift.

PM_{2,5} og SO₂ er udledninger med stor variation i det lokale skades-estimat, mens NO_x langtransporteres og er regionalt mere ensartet i belastning. Dette taler for at en NO_x-afgift kan være med én national sats, mens SO₂ og PM_{2,5} afgifter ideelt set kræver bestemmelse af lokal-tillæg.

Det kan overvejes at indfase eksternalitetsbeskatningen gradvist, således at energimarkedet får mulighed for at tilpasse sig en ny afgiftsstruktur og på en sådan måde at der ikke sker uforudsete provenumæssige udsving.

Erhvervenes konkurrenceevne belastes, hvis der indføres nye afgifter på eksternaliteter, men effekten på konkurrenceevnen kan modvirkes ved at bruge provenuet på at lempe CO₂-afgiften af el for erhvervene.

Elproducenternes konkurrenceevne vil blive påvirket af beskatning af eksternaliteter ved input til elproduktion, mens den nuværende outputbeskatning på el ikke påvirker elproducenternes konkurrenceevne. Også økonomien i den danske indvinding af olie og gas vil blive negativt påvirket.

En NO_x-afgift er overvejet som et omkostningseffektivt instrument i arbejdet med at opfylde Danmarks NO_x-reduktionsforpligtelse i henhold til den såkaldte Göteborg-protokol⁹ og de såkaldte NEC-direktiv i 2010¹⁰. Arbejdsgruppen peger derfor på, at der kan indføres en NO_x-afgift, hvor provenuet anvendes til at nedsætte CO₂-afgiften af el¹¹.

Videre kan det overvejes at forhøje afgiften af svovl, således at satsen i højere grad svarer til eksternaliteten, der dog som nævnt varierer meget lokalt. Miljøeffekten af en forhøjelse af svovlafgiften vil være marginal, idet afgiften ved den nuværende sats allerede har en meget betydelig mil-

⁹ Göteborg-protokollen under Genevekonventionen om grænseoverskridende luftforurening.

¹⁰ Direktiv om nationale emissionslofter 2001/81/EF.

¹¹ Sverige indførte en NO_x-afgift i 1992. Afgiften er på 40 SEK pr. kg NO_x, men påhviler kun en meget beskeden del af den svenske NO_x-udledning. Norge er ved at gennemføre en NO_x-afgift for at opfylde deres del af Göteborg-protokollen. Den norske afgift forventes at blive på 15 NOK pr. kg NO_x, og afgiftsgrundlaget er bredere end det svenske. NO_x-udslippet i Norge er på ca. 215 mio. kg årligt. Det skønnes, at ca. 55 pct. af NO_x-udledningerne vil blive omfattet af afgiften, hvilket svarer til ca. 120 mio. kg. Miljøeffekten ved afgift på 15 NOK pr. kg NO_x vurderes til op imod 25 mio. kg. Det svarer til en reduktion på ca. 20 pct. af det omfattede grundlag.

jøeffekt. Derfor kan det overvejes at udskyde en justering, til det er muligt fastlægge administrerbare lokale tillæg til svovlafgiften.

7. Afgifter på eksternaliteter:

Arbejdsgruppen peger på, at det bør undersøges nøjere, om der i fremtiden kan gennemføres omkostningseffektiv regulering via afgifter på udledninger af PM_{2,5}, bly, kviksølv og cadmium på et entydigt administrerbart grundlag, evt. med lokale tillæg, hvor skadesomkostningerne er størst. Afgiften bør pålægges alle udledere – både husholdninger og erhverv.

Arbejdsgruppen peger på at i takt med, at sagkundskaben på fagligt forsvarligt grundlag kan fastslå skadesomkostningerne ved eksternaliteter, herunder den lokale variation, og der kan etableres entydigt administrerbart afgiftsgrundlag, bør der indføres afgifter på eksternaliteter til afløsning af de generelle energifgifter. Et evt. provenu fra afgifter på eksternaliteter ved energiforbrug skal efter skattestoppet anvendes ubeskåret til at nedsætte andre skatter og afgifter.

Arbejdsgruppen peger på muligheden for allerede nu at lægge en afgift på udledningen af NO_x. Det forudsættes, at det nuværende kvotesystem for NO_x samtidig bortfalder, således at dobbeltregulering undgås. Et konkret afgiftsforslag kræver yderligere konsekvensvurderinger. Der pågår et arbejde herom i en teknisk arbejdsgruppe i regi af Danmarks opfyldelse af NO_x-emissionsloftet i henhold til NEC-direktivet. Nedenfor er konsekvenserne af et regneeksempel med en afgift på 5-10 kr. pr. kg NO_x løseligt vurderet.

Konsekvenser af NO_x-afgift:

Provenu: Meget foreløbige skøn peger på en umiddelbar provenugevinst på 250-500 mio. kr. årligt.

Erhvervsøkonomi: Erhvervene belastes umiddelbart med 250-500 mio. kr.

Fordeling: Elproducenterne, offshoresektoren og øvrig industri forventes belastet. En NO_x-afgift på 10 kr./kg vil svare til 0,2 øre/kWh på centrale, kulbaserede anlæg med de-NO_x-anlæg og ca. 2 øre/kWh på anlæg uden de-NO_x-anlæg samt for affaldsforbrænding mv. Husholdningerne forudsættes kompenseret.

Miljøeffekt i Danmark: Reduktion af NO_x-udledning. Hvis det lægges til grund, at grundlaget for en NO_x-afgift vil være ca. 50 mio. kg., og det lægges til grund, at den danske adfærdsændring vil ligge på linje med den norske (jf. fodnote 12), så kan en dansk NO_x-afgift på 5-10 kr. pr. kg NO_x give anledning til en reduktion i NO_x-udledningen på ca. 3-7 mio. ton. Effekten på udledningen af CO₂ og svovl vil være begrænset. Provenu og reduktion af NO_x er alene en illustration af en mulig NO_x-afgift. Det skal understreges, at der ikke er taget stilling til grundlaget for en evt. afgift eller afgiftens niveau. Ligeledes kan de norske analyser vedr. reduktionsmuligheder ikke direkte overføres til danske forhold. De danske kilder til NO_x-udledning vil formentlig være forskellige fra de norske, og reduktionerne er ikke nødvendigvis lineært relaterede til afgiftens niveau. Reduktionspotentialet kan derfor vise sig at være mindre eller større end det ovenfor skitserede.

Energipolitiske hensyn: Afgifter på eksternaliteter vil belaste biomasse, men vil være en komparativ fordel for vindkraft.

Administration: Forøgelse, da der indføres ny afgift. Byrden forventes begrænset, da det forventes, at der kan tages udgangspunkt i målinger, der allerede foretages.

7.3. Indretning af energiafgifterne

7.3.1 Fiskale hensyn

Selv om CO₂-afgiften og CO₂-kvotesystemet skal varetage miljømæssige hensyn, må det forventes, at energiafgifterne fortsat også skal varetage fiskale hensyn. Energiafgifterne vil derfor være nødvendige at opretholde i et eller andet omfang.

Her gælder, at energiafgifterne i princippet skal differentieres efter elasticiteter for at minimere forvridningsomkostningerne. Forvridninger minimeres ved forholdsvis lave satser på brede, uelastiske grundlag.

I det nuværende system gælder, at de relativt mindst elastiske energianvendelser – husholdningernes energiforbrug og erhvervenes energiforbrug til rumvarme og varmt vand - er pålagt de højeste energiafgifter. Dette kan i princippet opretholdes.

Generelt gælder dog, at satserne er relativt høje med store forvridningsomkostninger og velfærdstab til følge.

Erhvervenes energiforbrug til procesformål er mere elastisk. Samtidig er der i udformningen taget hensyn til erhvervenes konkurrenceevne. Erhvervene er derfor ikke i det nuværende energiafgiftssystem pålagt energiafgifter af energi til procesformål, men alene CO₂-afgift, svovlafgift og energiafgift af rumvarme.

PSO er et pristillæg til elprisen og virker på samme måde som en afgift. De samfundsøkonomiske betragtninger, der gøres i forhold til CO₂- og energiafgiftssystemet omkring forvridninger og elasticitet bør også gælde for PSO. Endelig bidrager PSO ikke til at opfylde Danmarks forpligtelse til at overholde EU's minimumsbeskatning af energi.

7.3.2. Energipolitiske hensyn

CO₂- og energiafgiftssystemet er også indrettet efter andre hensyn end fiskale eller miljømæssige hensyn.

Eksempelvis har energipolitiske hensyn vedr. energibesparelser og forsyningssikkerhed tidligere begrundet indførelsen af visse energiafgifter eller begrundet fritagelser f.eks. finansiering af naturgasnettet. Der er i EU fornyet fokus på forsyningssikkerhed og herunder større anvendelse af vedvarende energi siden naturgaskrisen imellem Rusland og Ukraine i foråret 2006. Dette har også betydning for de energipolitiske målsætninger i Danmark.

De vigtigste energipolitiske målsætninger efter regeringens energistrategi er:

- Forsyningssikkerhed
- Vedvarende energi
- Energibesparelser

Forsyningssikkerhed vedrører sikring af Danmarks nuværende og fremtidige behov for konstante, stabile energiforsyninger.

Vedvarende energi og energibesparelser vedrører både selvsyning og miljøhensyn i forbindelse med energiforbrug.

Som led i regeringens energistrategi undersøges muligheden for omkostningseffektive omlægninger i CO₂- og energiafgiftssystemet med henblik på at understøtte de energipolitiske målsætninger. Energibeskatningsdirektivet indeholder mulighed for at fritage el fremstillet ved vedvarende energi (VE) for beskatning.

Det kunne overvejes at alene fritage el fra VE for CO₂-afgift.

VE udgør ca. 25 pct. af elforsyningen. Hvis CO₂-afgifterne bortfalder for el fra VE, vil provenutabet svare til VE's andel af elforsyningen, som er ca. 25 pct. Provenutabet herved er umiddelbart ca. 700 mio. kr.

En afgiftsfritagelse af VE vil ikke slå igennem på forbrugerpriserne af el fra VE, men i stedet give VE-elproduenterne mulighed for at opkræve en skyggeafgift svarende til et tilskud til producenterne på 8,6 øre pr. kWh for VE-el til såvel erhverv som til husholdninger.

Fritagelsen vil ikke slå igennem på forbrugerpriserne på el, fordi priserne er fastsat på de frie elmarkeder inkl. afgift og kvoteomkostninger.

Fjernes CO2-afgiften alene på el fra VE, vil det være nødvendigt at gøre brug af de certifikat-systemer, som på allerede findes i nogle EU-lande. Certifikatsystemerne indebærer øgede administrative omkostninger for husholdninger og erhverv.

Fritagelsen vil skulle godkendes efter EU's statsstøttere regler.

Samtidig bør de andre tilskudsordninger der i dag understøtter produktionen af el fra VE, herunder PSO og garanterede mindstepriser, justeres.

En sådan afgiftsjustering er et eksempel på et tiltag, som tilgodeser energipolitiske målsætninger om energibesparelser og vedvarende energi, men omlægningen er ikke nødvendigvis omkostningseffektiv og løser heller ikke dobbeltreguleringsproblemet.

I det omfang der indføres nye reguleringsinstrumenter i energipolitikken, vil det ud fra hensyn til omkostningseffektivitet i stort omfang medføre, at energiafgifterne nedsættes eller afvikles for at undgå ikke-omkostningseffektiv dobbeltregulering – helt parallelt til indførelse af CO2-kvotesystemet i forhold til CO2-afgiften.

8. Konsekvenser af omlægning til omkostningseffektivt CO₂ og energi-afgiftssystem

8.1. Oversigt over samlede konsekvenser

Konsekvenserne af omlægning er samlet i nedenstående tabel 8.1. De enkelte konsekvenser er beskrevet i de følgende delkapitler.

Tabel 8.1: Oversigt over konsekvenser af hvert delelement.

	Forslag	Provenu	Erhvervsøkonomiske konsekvenser	Fordelingsmæssige konsekvenser	Dansk CO2-udledning	Dansk SO2-udledning	Dansk NOx-udledning	Administrative konsekvenser	Energipolitiske hensyn
1	CO2-afgiften af el fjernes	- 2,8 mia. kr.	Positiv. Erhverv lempes med ca. 1,4 mia. kr.	Erhverv og husholdninger mv. opnår en umiddelbar lempelse på ca. 1,4 mia. kr. hver.	+ 0,1 mio. ton CO2.	+0.05 mio. kg.	+0,17 mio. kg.	Lettelse, da der fjernes en afgift.	Incitamentet til energibesparelser vil blive svækket.
2	CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes	- 100 mio. kr.	Afledt positiv effekt på erhverv, der køber fjernvarme.	Aftagerne af fjernvarme (både erhverv og husholdninger) opnår en lempelse.	+0,1 mio. ton CO2.	-	-	Lettelse for kraftvarmesektoren, der ikke skal skille brændsler op i brændsler til el og varmeproduktion.	Incitamentet til energibesparelser og overgang til vedvarende energi svækkes, dog kun til niveauet før kvoteordningen.
3	CO2-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen	+ 250 mio. kr.	Negativ. Virkning på -250 mio. kr. Både tung og let proces vil blive påvirket, men tunge processer vil opleve den forholdsmæssigt største stramning.	Erhverv belastes umiddelbart.	-0,05 mio. ton CO2.	-0,01 mio. kg.	*	Staten får ny opgave med at følge kvoteprisen og justere afgiften. Erhverv vil få beskednen forøgelse i form af engangstilpasninger ved justering af afgiftssatsen. Ellers vil det være lettelse for erhverv, der ikke skal sondre mellem let og tung proces for brændsler.	Forslaget øger incitamentet til energibesparelser og anvendelse af vedvarende energi.
4	Ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter	+ ca. 95 mio. kr.	Negativ. Virkning på -95 mio. kr.	Ikke kvoteomfattede elproducenter belastes umiddelbart og forventes kun i mindre omfang at kunne overvælte udgiften.	-0,02 mio. ton.	0	*	Beskeden forøgelse for staten og erhverv, når den hidtidige CO2-afgiftsfrihed for brændsler til elproduktion bortfalder.	Skal vurderes nærmere.
5	Alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	0	-	-	-	-	-	Forøgelse for staten og de berørte erhverv, der ikke tidligere har været omfattet af en afgift.	-
6	CO2-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	+ 15 mio. kr. ved en forhøjelse af den eksisterende afgift på industrigasser	Virkning på - 15 mio. kr. for især køleindustrien.	Erhverv belastes umiddelbart.	-0,1 mio. ton.	-	-	Beskeden forøgelse i form af engangstilpasninger til ny sats i eksisterende lovgivning.	Ingen.
7	Afgifter på eksteren-liteter i stedet for afgifter på energi	+ 250-500 mio. kr. ved et regneeksempel	Negativ. Virkning på -250-500 mio. kr.	Elproducenterne, offshoresektoren og øvrig industri belastes umid-	Beskeden effekt for udledningen	-	Fald i NOx-udledningen kan blive i størrelses-	Forøgelse for staten og erhverv, da der indføres ny afgift.	Afgifter på eksteren-liteter vil belaste biomasse, men vil

	(NOx-afgift)	med en sats på 5-10 kr./kg.		delbart. Husholdningerne forudsættes kompenseret.	af CO2.		ordenen 3-7 mio. kg ¹² .		være en komparativ fordel for vindkraft.
--	--------------	--------------------------------	--	--	---------	--	--	--	---

12 Hvis det lægges til grund, at grundlaget for en NOx-afgift vil være ca. 50 mio. kg., og det lægges til grund, at den danske adfærdsændring vil ligge på linje med den norske (jf. fodnote 12), og det lægges til grund, at en dansk NOx-afgift vil blive i størrelsesordenen 5-10 kr. pr. kg NOx.

8.2. Provenumæssige konsekvenser

To af enkeltelementerne skønnes at medføre provenutab. Det drejer sig om pkt. 1, CO2-afgiften på el fjernes, som skønnes at medføre et provenutab på 2,8 mia. kr. årligt og pkt. 2, CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion lempes eller fjernes, som skønnes at medføre et provenutab på 100 mio. kr. årligt.

Pkt. 5, alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen, skønnes at være provenuneutral, da det antages, at de berørte erhverv, som primært er offentlig transport, vil blive kompenseret.

De øvrige enkeltelementer skønnes at medføre provenugevinster. Pkt. 3, CO2-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen, skønnes at medføre en provenugevinst på 250 mio. kr. årligt, når det lægges til grund, at afgiftsforhøjelsen for benzin, diesel og fuelolie modsvares af en nedsættelse af energi-afgiften, så den samlede afgiftsbelastning er uændret. Pkt. 4, ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter, skønnes at medføre en provenugevinst på 95 mio. kr. Pkt. 6, CO2-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen, skønnes at medføre en provenugevinst på 15 mio. kr. Pkt. 7, afgifter på eksternaliteter, skønnes at give en provenugevinst på 250-500 mio. kr. årligt.

Tabel 8.2: Provenuoversigt over de enkelte delelementer.

Nr.	Delelement	Provenuændring
		mio. kr.
1	CO2-afgiften på el fjernes <i>heraf erhverv</i> <i>heraf husholdninger mv.</i>	-2.800 (-1.450) (-1.350)
2	CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes	-100
3	CO2-afgiftssatsen sættes lig kvoteprisen	250
4	Ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter	95
5	Alle CO2-udledninger beskattes med én sats svarende til kvoteprisen	-
6	CO2-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	15
7	Afgifter på eksternaliteter i stedet for afgifter på energi (NOx-afgift). Regneeksempel med en sats på 5-10 kr./kg.	250-500
	Samlet	-2.290-2.040

Detaljer vedrørende udregningerne er samlet i bilag 1.2.

8.3. Erhvervsøkonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser

Kvotesystemet og CO₂-afgiften påvirker virksomhedernes økonomiske forhold ad flere veje: konkurrenceevne, indtjening, byrdefordeling mellem brancher, samt forskellige vilkår for danske og udenlandske virksomheder, herunder både kvoteomfattede og ikke kvoteomfattede virksomheder.

8.3.1 Kort om konkurrenceevne og indtjening

Konkurrenceevne defineres som virksomhedens marginale indtægt pr. produceret enhed. Dermed vedrører konkurrenceevnen virksomhedernes evne til at tjene penge på deres produktion.

Gratis kvoter påvirker virksomhedernes indtjening, men ikke deres konkurrenceevne.

Kvotevirksomhederne skal aflevere en CO₂-kvote til staten, hver gang de udleder 1 ton CO₂. Forbrug af kvoter koster penge. Derfor stiger produktionsomkostningerne ved kvotesystemet. Der vil derfor være visse virksomheder, hvor dele af produktionen nu giver underskud på grund af kvoterne. Virksomhederne vil lukke disse dele af produktionen. Det gælder uanset, hvor mange gratis kvoter de har fået.

Det skyldes, at tildelingen af gratis kvoter udgør en andel af virksomhedens historiske udledning af CO₂. Kvotetildelingen i den enkelte periode afhænger altså ikke af periodens produktion, men produktionen forud for perioden. Hvis virksomheden i løbet af perioden nedlægger dele af produktionen kan virksomheden beholde de tildelte kvoter.

Af tabel 8.2. fremgår hvordan kvoter påvirker konkurrenceevnen for danske virksomheder. Det forudsættes, at virksomhederne producerer konkurrerende produkter. En dansk virksomhed, der er omfattet af kvoter, vil have en uændret konkurrenceevne, hvis såvel danske som udenlandske konkurrenter ligeledes er omfattet af kvoter. I forhold til udenlandske eller danske konkurrenter, der ikke er kvoteomfattet, vil virksomheden opleve tab af konkurrenceevne. Og omvendt for de danske virksomheder, der ikke er kvoteomfattet, og har danske eller udenlandske konkurrenter, der er omfattet af kvotesystemet.

Tabel 8.3: Virkning på konkurrenceevne for danske virksomheder.

		Udenlandske og danske konkurrenter til den danske virksomhed	
		Kvote	Ikke-kvote
Dansk virksomhed	Kvote	Uændret (1)	Taber
	Ikke-kvote	Vinder	Uændret

(1) I konkurrencen indenfor kvotesystemet vil kvotevirksomhedernes indbyrdes konkurrenceevne afhænge af virksomhedens mulighed for at substituere til CO₂-neutrale brændsler og billige udledningsbegrænsninger.

8.3.2. Erhvervsøkonomiske konsekvenser på kort sigt og fordelingsmæssige konsekvenser på langt sigt.

Nogle elementer i omlægningen vedrører kun erhverv og andre vedrører både husholdninger og erhverv. De umiddelbare konsekvenser for husholdningerne og de erhvervsøkonomiske konsekvenser er beskrevet under det enkelte delelement. Det er særdeles vanskeligt at skønne over, i hvor høj grad erhvervene på længere sigt vil kunne overvælde reguleringstrykket til husholdningerne og/eller vil kunne presse underleverandører til at levere til lavere pris. De langsigtede fordelingsmæssige konsekvenser af delelementerne vil afhænge af, i hvor høj grad erhvervene kan overvælde (en del af) reguleringstrykket til husholdningerne.

I beregningerne forudsættes det, at elproducenterne selv på kort sigt er i stand til at overvælde en meget stor del af reguleringstrykket fra CO₂-kvoterne i elprisen. Der regnes med en netto prisstigning på el på 6 øre pr. kWh ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂. Denne antagelse er indregnet i de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der er ikke gjort andre antagelser om overvæltning.

De dele af omlægningen, hvor det er muligt at sige noget lidt mere konkret om overvæltningen, er beskrevet nedenfor.

Pkt. 1, CO₂-afgiften for el fjernes, vil betyde en umiddelbar lempelse for alle aftagere af el. Lempelsen skønnes at fordele sig med halvdelen til erhverv og halvdelen til husholdninger mv.

Pkt. 2, CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes, vil isoleret set medføre en lempelse for alle aftagere af fjernvarme, da fjernvarme prissættes efter et "hvile-i-sig-selv-princip", hvor prisen skal sættes ned, hvis omkostningerne falder.

For pkt. 4, Ny CO₂-afgift på brændsler til elproduktion for ikke-kvoteomfattede elproducenter forventes de ikke-kvoteomfattede elproducenter (små decentrale kraftvarmeværker) at overvælde afgiften i varmepriserne pga. "hvile-i-sig-selv"-prisfastsættelsen m.v.

Pkt. 5, Alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvotepri-
sen, vedrører især CO2-udledninger fra offentlig transport. Her forudsæt-
tes det, at den offentlige transport kompenseres for øget afgiftsbelastning.
Dermed forventes ingen påvirkning af priserne på offentlig transport.

8.3.3. Brancheeffekter af hovedelementer i omlægningen

For hovedelementerne (pkt. 1 og 3) i omlægningen er beregnet effekten
for brancher:

Tabel 8.4: CO2 afgift af el fjernes (delement 1).

Samlet ændring i pct. af:				
	CO2 el væk, mio. kr.	Produktion	Bruttoværdi- tilvækst	Lønsum
Jordbrug, fiskeri og råstofud- vinding	-170	-0,14	-0,25	-1,72
Industri	-655	-0,12	-0,37	-0,50
-Føde-, drikke- og tobaksvarein- dustri	-190	-0,15	-0,66	-0,87
- Tekstil- og læderindustri	-15	-0,14	-0,43	-0,55
- Træ-, papir- og grafisk industri	-60	-0,10	-0,25	-0,35
- Kemisk industri og plastindustri	-145	-0,14	-0,45	-0,72
- Sten-, ler- og glasindustri	-40	-0,22	-0,54	-0,76
- Jern- og metalindustri	-165	-0,08	-0,24	-0,30
- Møbelindustri og anden industri	-40	-0,14	-0,35	-0,56
Energi- og vandforsyning	-15	-0,03	-0,05	-0,28
Bygge og anlæg	-25	-0,01	-0,03	-0,05
Handel, hoteller og restauration	-370	-0,11	-0,21	-0,29
- Autohandel, service og tanksta- tioner	-35	-0,08	-0,16	-0,25
- Engroshandel undtagen med biler	-125	-0,07	-0,15	-0,20
- Detailhandel og reparationsvirk- somhed undtagen med biler	-155	-0,18	-0,32	-0,45
- Hoteller og restauranter	-55	-0,12	-0,28	-0,39
Transport, post og tele	-75	-0,02	-0,06	-0,13
Finansiering og forretningsser- vice	-85	-0,02	-0,03	-0,06
Offentlige og personlige tjene- ster	-65	-0,01	-0,01	-0,01
I alt erhverv	-1.460			
Husholdninger mv.	-1.325			
I alt	-2.785			

Tabel 8.5: Belastning ved at proces går fra hhv. 25 og 90 til 150 kr. pr. ton CO2 (delelement 3).

	Tung	Let	I alt	Samlet belastning i pct. af:		
				produktion	Bruttoværditilvækst	lønsum
Jordbrug, fiskeri og råstofudvinding	41	108	149	0,12	0,21	1,50
- Jordbrug	38	105	143	0,22	0,63	1,84
- Fiskeri	0	0	0	0,00	0,01	0,01
- Råstofudvinding	3	3	5	0,01	0,01	0,43
Industri	54	44	99	0,02	0,06	0,08
- Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	35	22	57	0,05	0,20	0,26
- Tekstil- og læderindustri	3	2	5	0,04	0,14	0,18
- Træ-, papir- og grafisk industri	1	3	4	0,01	0,02	0,02
- Kemisk industri og plastikindustri	7	6	13	0,01	0,04	0,07
- Sten-, ler- og glasindustri	3	4	7	0,04	0,10	0,14
- Jern- og metalindustri	5	7	11	0,01	0,02	0,02
- Møbelindustri og anden industri	0	1	1	0,00	0,01	0,01
Energi- og vandforsyning	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Bygge og anlæg	0	1	1	0,00	0,00	0,00
Handel, hoteller og restauration	0	4	4	0,00	0,00	0,00
- Autohandel, service og tankstationer	0	1	1	0,00	0,01	0,01
- Engroshandel undtagen med biler	0	3	3	0,00	0,00	0,00
- Detailhandel og reparationsvirksomhed undtagen med biler	0	0	0	0,00	0,00	0,00
- Hoteller og restauranter	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Transport, post og tele	0	0	0	0,00	0,00	0,00
- Transport	0	0	0	0,00	0,00	0,00
- Post og tele	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Finansiering og forretningsservice	0	1	1	0,00	0,00	0,00
- Finansiering og forsikring samt udlejning og ejendomsformidling	0	0	0	0,00	0,00	0,00
- Forretningsservice	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Offentlige og personlige tjenester	0	3	3	0,00	0,00	0,00
- Foreninger, kultur og renovation	0	3	3	0,00	0,00	0,01
Andet (hovedsagligt det offentlige selv)	0	0	0	0,00	0,00	0,00
I alt	96	161	256	0,01	0,02	0,03

De ikke-kvoteomfattede erhverv belastes under gældende regler med hhv. ca. 20 mio. kr. i CO2-afgift til tung proces og ca. 240 mio. kr. til let proces

ekskl. afgift på el og varme. Øges afgiften fra hhv. 25 og 90 kr. pr. ton til 150 kr., så øges belastningen med knap 100 mio. kr. for tung proces og godt 150 mio. kr. for let proces eller godt 250 mio. kr. samlet for erhvervene. Jordbruget vil få den forholdsmæssigt største belastning af satsændringerne. Husholdninger mv. belastes ikke, eftersom den samlede CO₂-og energiafgift holdes uændret.

8.4 Miljømæssige konsekvenser

Danmarks tiltrædelse af Kyoto-aftalen og EU's byrdefordelingsaftale betyder, at Danmarks udledning af drivhusgasser i perioden 2008-12 skal overholde en målsætning om 21 pct.'s reduktion i forhold til basisåret 1990.

En del af Kyoto-forpligtelsen opfyldes via EU's CO₂-kvotesystem. Udenfor EU's CO₂-kvotesystem opfyldes Danmarks reduktionsforpligtelse via køb af kreditter og nationale virkemidler f.eks. CO₂-afgift.

Reduktioner i drivhusgasudledninger omfattet af Kyoto-aftalen i Danmark sker uden effekt for verdens samlede drivhusgasudledning. Hvis Danmark skal opfylde sin Kyoto-målsætning uden køb af kvoter, så udestår der efter de nyeste fremskrivninger en manko. Spørgsmålet om hvordan den skal dækkes, er et spørgsmål om hvem, der i første omgang skal bære omkostningen ved Danmarks samlede reduktionsmål: de kvoteomfattede sektorer, ikke-kvoteomfattede sektorer eller staten.

Flere af de foreslåede delelementer indfører ny regulering af drivhusgasudledningen i Danmark og medfører derfor en reduktion af den danske drivhusgasudledning. Det drejer sig om pkt. 3, CO₂-afgiftssatsen sættes lige med kvoteprisen, pkt. 4, ny CO₂-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter og pkt. 6, CO₂-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen.

Andre af delelementerne skønnes at medføre en øget dansk drivhusgasudledning. Det drejer sig om pkt.1, CO₂-afgiften lempes, pkt. 2, CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes, og pkt. 7, afgifter på eksternaliteter. For pkt. 2 sker der en reduktion af reguleringstrykket, hvilket alt andet lige må forventes at øge CO₂-udslippet. Mht. pkt. 7 kan der – i bestræbelserne på at reducere NO_x-udledningen – ske en øget udledning af CO₂ som følge af justeringer i forbrændingsprocesserne, men det må forventes, at afgiften vil favorisere CO₂/NO_x-fattige brændsler som naturgas overfor kul og olie.

De øvrige enkeltelementer skønnes ikke at have betydning for Danmarks udledning af CO₂. Detaljer vedrørende udregningerne er samlet i bilag 1.2.

8.5. Administrative konsekvenser

Flere af enkeltelementerne i omlægningen kan medføre øgede administrative omkostninger for staten og virksomhederne. Det gælder pkt. 4, ny CO₂-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter, pkt. 5, alle CO₂-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen og pkt. 7, afgifter på eksternaliteter i stedet for afgifter på energi. Disse 3 omlægninger indebærer indførsel af nye afgifter og/eller afgiftspålæggelse af erhverv, der tidligere har været fritaget.

Nogle af elementerne vil medføre øgede administrative omkostninger for både myndigheder og virksomhederne i form af engangstilpasninger til en ny afgiftssats. Det drejer sig om pkt. 3, CO₂-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen og pkt. 6, CO₂-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen.

De øvrige elementer i omlægningen og de foreslåede forenklinger vil alle indebære lempelser af de administrative omkostninger for virksomhederne og for myndigheder, da de indebærer færre differentieringer i afgifterne. Virksomhederne skal ikke opdele deres energiforbrug efter anvendelsesområde og afregne forskellige afgiftssatser for de forskellige anvendelser. Myndighederne behøver ikke anvende tid til kontrol af, om virksomhederne har foretaget en korrekt opdeling af energien efter anvendelsesområde.

I forbindelse med AMVAB-måling i 2004 blev de administrative omkostninger for virksomhederne ved afregning af CO₂- og energiafgifter opgjort til 68 mio. kr. årligt. Dette beløb vil blive reduceret ved den samlede omlægning.

8.6 Fordelingsmæssige konsekvenser

Tabel 8.6: De fordelingsmæssige konsekvenser af den samlede om-lægning.

Mio. kr.	Forslag						Gældende regler	I alt inkl. elpris
	CO2-afgift af el fjernes	CO2-afgift på kvoteomfattet varme fjernes	Afgift lig kvotepris	Ny CO2-afgift på brændel-sinput til ikke-kvoteomfattet elproduktion ¹⁾	NOx-afgift. Regneeksempel med en sats på 5-10 kr. /kg.	I alt	Kvoteafledt prisstigning	
Jordbrug, fiskeri og råstofudvinding	-170		150		10	-10	125	115
Industri	-655	-15	100		90	-480	525	45
- Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	-190		55			-135	140	5
- Tekstil- og læderindustri	-15		5			-10	10	0
- Træ-, papir- og grafisk industri	-60		5			-55	50	-5
- Kemisk industri og plastindustri	-145		15			-130	135	5
- Sten-, ler- og glasindustri	-40		5			-35	45	10
- Jern- og metalindustri	-165		10			-155	120	-35
- Møbelindustri og anden industri	-40		0			-40	25	-15
Energi- og vandforsyning	-15		0			-15	10	-5
Bygge og anlæg	-25		0			-25	20	-5
Handel, hoteller og restauration	-370		5			-365	245	-120
- Autohandel, service og tankstationer	-35		0			-35	25	-10
- Engroshandel undtagen med biler	-125		5			-120	85	-35
- Detailhandel og reparationsvirksomhed undtagen med biler	-155		0			-155	105	-50
- Hoteller og restauranter	-55		0			-55	30	-25
Transport, post og tele	-75		0			-75	50	-25
Finansiering og forretningsservice	-85		0			-85	50	-35
Offentlige og personlige tjenester	-65		5			-60	40	-20
I alt erhverv	-1.460	-15	260	0	100	-1.115	1.065	-50
Husholdninger mv.	-1.325	-85	0	95		-1.315	850	-465
I alt inden elproducenter	-2.785	-100	260	95	100	-2.430	1.915	-515
Elproducenter	0				150	150	-2.200	-2.050
I alt	-2.785	-100	260	95	250	-2.280	-285	-2.565

Note: Pga. afrundninger passer i alt ikke nødvendigvis med summen.

”+” angiver merbelastning.

¹⁾ Det vil reelt være varmemeforbrugerne, der kommer til at betale afgiften på brændsler til elproduktion.

I runde tal kan omlægningen inkl. de kvoteafledte prisstigninger opsummeres til:

Tabel 8.7: Overordnede træk af de fordelingsmæssige konsekvenser.

Mio. kr.	Fjerne CO2-afgift for el	Ny CO2-afgift for brændsel til ikke-kvoteomfattet elproduktion	CO2-afgift fjernes for kvoteomfattet varme-produktion	CO2-afgift lig kvote-sats	NOx-afgift. Regneeksempel med en sats på 5-10 kr. /kg.	I alt	Kvoteafledt prisstigning på el	I alt efter kvoteafledte prisstigninger
Erhverv	-1.450		-15	250	100	-1.115	1.050	-65
Husholdninger mv.	-1.350	95	-85			-1.340	850	-490
Elproducenter					150	150	-2.200	-2.050
Staten	2.800	-95	100	-250	-250	2.305	0	2.305
I alt	0	0	0	0	0	0	-300	-300

Note: ”+” angiver merbelastning.

Beløbene er afrundede i forhold til tabel 8.7.

¹⁾ Summer ikke til nul, da elproducenterne også opnår en gevinst ved eksport af el.

²⁾ Det vil reelt være varmemeforbrugerne, der kommer til at betale afgiften på brændsler til elproduktion.

9. Omlægningen vurderet i forhold til andre hensyn

9.1. De foreslåede løsninger i forhold til EU-retten

EU's Energibeskatningsdirektiv fastlægger rammer for energibeskatningen med minimumssatser og lempelser for energitunge virksomheder, som svarer til det system, Danmark har i dag.

Ændringer af CO₂- og energiafgiftssystemet skal desuden godkendes efter EU's statsstøtteregele.

Efter EU-retten anses alle energirelaterede skatter, herunder CO₂ og svovl for at udgøre energibeskatning, der skal opfylde kravene i Energibeskatningsdirektivet.

I dag er de samlede CO₂- og energiafgifter for husholdningerne allerede langt over EU's minimumssatser for alle energiprodukter. Dette vil fortsat være tilfældet, selv om CO₂-afgiften i visse anvendelser reduceres eller fjernes.

For erhvervene opfyldes minimumsbeskatningen i dag gennem CO₂-afgifterne. Satser for let proces ligger et pænt stykke over minimumssatserne. Satsen for tung proces uden aftale ligger tæt på minimumssatserne. Satsen for tung proces med aftale ligger i flere tilfælde (f.eks. for el) under minimumssatserne. Dette er dog i overensstemmelse med direktivet og godkendt af Kommissionen efter statsstøtteregele, fordi der i disse tilfælde er indgået aftale med Energistyrelsen om energieffektivisering. Aftalerne påfører virksomhederne visse omkostninger.

Hvis CO₂-afgiften af el ophæves helt, og CO₂-afgiften bortfalder helt for brændsel til varmeproduktion for det kvoteomfattede område, vil opfyldelse af minimumsbeskatningen skulle ske gennem energiafgifterne med en belastning svarende til 0,05 eurocent/kWh for erhvervsmæssigt forbrug og 0,1 eurocent/kWh for ikke-erhvervsmæssigt forbrug.

Det drøftes i øjeblikket med Kommissionen, om energibeskatning kan lempes ned til nul for energiintensive virksomheder omfattet af kvoter og ned til 50 pct. af minimumssatserne for ikke-energiintensive virksomheder omfattet af kvoter, hvis miljøbeskyttelsen er mindst lige så god som ved anvendelsen af minimumssatserne.

Energibeskatningsdirektivet giver mulighed for fuld energiafgiftsfritagelse for el baseret på vedvarende energi, jf. kapitel 7.3.2.

De foreslåede elementer i omlægningen er forsøgt flugtet med principperne i Energibeskatningsdirektivet eller statsstøttere reglerne, men ændringer af CO₂- og energiafgiftssystemet skal godkendes efter EU's statsstøttere reglerne.

9.2. Forholdet til skattestoppet

Skattestoppets pkt. 4 indeholder en mulighed for at indføre eller forhøje en skat eller afgift af miljømæssige grunde:

”4. Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift. Samme princip vil blive anvendt, hvis det af miljømæssige grunde er ønskeligt at forhøje eller indføre en miljøafgift.”

Efter skattestoppet skal der således være en klar miljøbegrundelse, hvis der skal indføres afgifter på nye områder eller eksisterende skatter forhøjes. Provenuet skal gå ubeskåret til at nedsætte andre skatter.

Hvis indførelse af nye afgifter eller forhøjelse af eksisterende afgifter skal være i overensstemmelse med skattestoppet, skal afgiften bidrage til at opfylde at opfylde Danmarks miljømålsætninger på en omkostningseffektiv måde.

Omkostningseffektivitet er et bærende princip i regeringens miljøpolitik. Hvis en afgift skal være omkostningseffektiv ud fra miljøhensyn, skal afgiftssatsen svare til skadesomkostningen, således at de eksterne omkostninger internaliseres.

EU som helhed har tiltrådt Kyoto-aftalen. Herefter er EU's samlede Kyoto-forpligtelse fordelt på EU-landene gennem byrdefordelingsaftalen. Indenfor EU's kvotesystem ligger CO₂-reguleringen helt fast. Udenfor EU's kvotesystem er det op til landene selv, med hvilke virkemidler reduktionsforpligtelsen skal opnås. Her kan afgiftsinstrumentet være en omkostningseffektiv måde at nå Kyoto-målsætningen, mens der ikke er nogen Kyoto-begrundelse indenfor det kvoteomfattede område.

Det er Skatteministeriets vurdering, at skattestoppet ikke er til hinder for en omlægning til et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂- og energiafgiftssystem, fordi omlægningen bidrager til at opfylde Danmarks Kyoto-forpligtelse på en omkostningseffektiv måde. Der kan dog være andre

hensyn f.eks. fordelingshensyn eller energipolitiske hensyn, der betyder, at ikke alle dele af omlægningen kan gennemføres.

9.3. Forholdet til energipolitiske målsætninger

Som det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen, skal CO₂- og energiafgiftssystemet ud over miljøhensyn og fiskale hensyn også afspejle energipolitiske prioriteringer.

Regeringen har i januar 2007 offentliggjort et energipolitisk udspil.

Regeringen har sat ambitiøse mål om at sikre Danmark en fremtidig selvforsyning med miljørigtig energi. Det er et meget langsigtet mål. Men forsyning med energi kræver langsigtet planlægning og langsigtede investeringer.

Det skal undgås, at Danmark bliver afhængig af at skulle købe olie eller naturgas fra lande og regioner, som er politisk ustabile. Energi handler også om sikkerhedspolitik.

Der vil blive satset på en øget anvendelse af vedvarende energi og ambitiøse mål om mere effektiv udnyttelse af energi.

CO₂- og energiafgifterne skal derfor afspejle de ambitiøse mål om energibesparelser og fremme af vedvarende energi.

I tabel 9.1 er de forskellige delelementer i en omkostningseffektiv miljøbegrundet omlægning helt foreløbigt vurderet i forhold til de energipolitiske målsætninger i Danmark. En nærmere vurdering og kvantificeret konsekvensberegning udestår.

Tabel 9.1: Vurdering af delelementer i forhold til energipolitiske målsætninger.

	Forsynings-sikkerhed	Vedvarende energi	Energi-besparelser
I. Differentieringer i CO2-afgiften bortfalder	Plus	Plus	Plus
II. Rumvarme defineres positivt.	Neutral	Neutral	Neutral
1. CO2-afgiften af el fjernes for husholdninger og erhverv	Minus	Neutral	Minus
2. CO2-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion fjernes	Minus	Minus	Minus
3. CO2-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen	Usikker	Usikker	Usikker
4. Ny CO2-afgift på brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter	Plus	Plus	Plus
5. Alle CO2-udledninger beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	Plus	Plus	Plus
6. CO2-ækvivalenter beskattes med en sats svarende til kvoteprisen	Neutral	Neutral	Neutral
7. Afgifter på eksternaliteter	Usikker	Usikker	Usikker

Der vil i forbindelse med opfølgningen på Energistrategien være behov for nærmere analyser af de energipolitiske konsekvenser af eventuelle afgifts-tiltag, hvilket vil kunne lede frem til andre konklusioner og anbefalinger.

10. Overvejelser om forbehold i forhold til det omkostningseffektive system

Arbejdsgruppen fremhæver, at alle de delelementer, der er beskrevet i kapitel 7 er elementer i et omkostningseffektivt, miljøbegrundet CO₂- og energibeskatningssystem. Andre hensyn, f.eks. fiskale eller konkurrencemæssige hensyn, kan tilsige, at kun enkelte elementer af omlægningen er ønskelige.

Det ligger dog fast, at dobbeltreguleringen af el indebærer:

- Øget belastning af danske elforbrugere, både husholdninger og erhverv.
- En belastning af dansk erhvervslivs konkurrenceevne.
- Der gennemføres dyrere CO₂-reduktioner i Danmark end i resten af det kvoteomfattede område uden CO₂-gevinster for verdenssamfundet.
- En omfordeling fra de ikke-kvoteomfattede sektorer til de kvoteomfattede sektorer i Danmark igennem stigende elpriser, hertil kommer tildeling af gratis kvoter.

10.1 Forbehold

10.1.1. CO₂-afgiften på el

På grund af de betydelige provenumæssige konsekvenser på ca. 2,8 mia. kr. årligt ved at ophæve CO₂-afgiften af el, kan man gøre følgende overvejelser.

Man kan overveje kun at fjerne CO₂-afgiften af el for erhvervene.

En deløsning heraf vil være, at CO₂-afgiften af el nedsættes for erhvervene, men kun svarende til den stigning i elprisen, som kvotereguleringen har medført.

Et alternativ kan være, at CO₂-afgiften af el ikke ophæves fuldt ud, men blot sænkes for alle elforbrugere dvs. både for husholdninger og erhverv inden for de provenumæssige rammer, der måtte være.

Hvis CO₂-afgiften for el justeres, skal erhvervenes ordning med energispareaftaler og aftalerabat vedrørende el genovervejes.

Begrundelse for i første omgang at lempe CO2-afgiften af el for erhverv

Erhvervene betaler i dag 9 øre/kWh i CO2-afgift for let proces i alt 1,4 mia. kr. Hertil kommer ofte 1 øre/kWh i eldistributionsbidrag og godt 6 øre/kWh i PSO-pristillæg. Husholdninger betaler 9 øre/kWh i CO2-afgift og 57,6 øre/kWh i energiafgift af el.

For erhvervene gælder, at de erhverv, der bruger relativt mest el og som kun i mindre grad har mulighed for at overvælge den øgede elpris i produktpriserne, belastes relativt mest af CO2-afgiften på el. Dette gælder f.eks. landbruget, som bruger meget el og afsætter produkter til verdensmarkedspriser.

Såvel kvoter som afgifter påvirker virksomhedernes marginale omkostninger og dermed virksomhedernes konkurrenceevne¹³. En nedsættelse af CO2-afgiften af el vil mindske de marginale omkostninger ved produktion og dermed modvirker kvotesystemets belastning af virksomhedernes konkurrenceevne.

Fjernes CO2-afgiften på el for erhverv, vil der samtidig være tale om en forenkling. De problemer, som proceslisten giver anledning til, vedrører især el, fordi en mindre del el end brændsler er omfattet af reglerne om tung proces. Ønsket om lavere afgift på el er ofte den væsentligste årsag for virksomhederne til at søge om optagelse på proceslisten eller ændring af proceslisten.

Endelig vil lempelse af CO2-afgiften af el for erhvervene også komme husholdningerne til gode. En del af en evt. afgiftsnedsættelse for erhverv vil slå ud i lavere forbrugerpriser, hvilket også vil være en reel lempelse for husholdninger. Samtidig vil styrkelsen af konkurrenceevnen i Danmark også være til gavn for husholdningerne.

Begrundelse for i første omgang kun at lempe CO2-afgiften (for erhverv) fra 8,6 til 2,5 øre pr. kWh¹⁴

Af provenumæssige hensyn kan der argumenteres for kun at lempe CO2-afgiften svarende til den forventede stigning i elprisen, således at belastningen ved kvotesystemet neutraliseres. Ved en lempelse til 2,5 øre pr. kWh opnår man desuden en væsentlig administrativ forenkling, da CO2-afgiftssatsen for både let proces - der nu er på 9 øre pr. kWh - sænkes til CO2-afgiftssatsen for tung proces på 2,5 øre pr. kWh. En sådan lempelse skønnes at give et årligt provenutab på ca. 1 mia. kr. Se tabel 10.1.

¹³ Konkurrenceevne: Virksomhedens marginale indtægt pr. produceret enhed.

¹⁴ Provenuet i rapporten er baseret på, at nedsættelsen af CO2-afgiften på el til let proces til 8,6 øre pr. kWh i lovn. 1417 af 21. december 2005 bliver sat i kraft.

Begrundelse for i første omgang at lempe CO₂-afgiften for både husholdninger og erhverv

Den fagøkonomiske begrundelse for at prioritere lempelser for erhverv frem for husholdninger er svag - på den ene side er erhvervene konkurrenceudsatte, men på den anden side er husholdningernes CO₂-afgift på el i tillæg til høje energiafgifter, hvilket øger forvridningsomkostningerne betydeligt. Uden en klar begrundelse for prioritering af erhverv taler hensynet til omkostningseffektivitet for en ligelig nedsættelse for husholdninger og erhverv inden for den givne provenuramme.

En provenuramme på ca. 1 mia. kr. vil tillade en generel nedsættelse af CO₂-afgiften på el på 3 øre pr. kWh. Se tabel 10.1.

Mikael Skou Andersen og Cathrine Hagem bemærker:

”Kvotesystemet sikrer, at miljøomkostningen ved el-forbruget bliver prisfastsat gennem kvotepriserne. Dermed bortfalder et Kyoto-argument for CO₂ afgiften på el. En opretholdelse af CO₂-afgiften på el efter, at kvotesystemet er indført, vil derfor være fiskalt motiveret.

Eftersom et vist provenu iflg. kommissoriet skal opretholdes, må der findes et nyt indtægtsgrundlag til erstatning for CO₂-afgiften. Det er nødvendigt at finde alternative indtægter med lavere forvridning, f.eks. ved internalisering af ikke prisfastsatte eksternaliteter (NO_x, andre drivhusgasser). Rammen for den nedsættelse af CO₂-afgiften på el, der vil være samfundsøkonomisk optimal sættes af evnen til at identificere andre skatter med en mindre forvridning.

Når det er sket, må det afvejes, hvordan fremskaffelsen af provenuindtægten skal fordeles mellem afgifter for husholdninger og for erhverv. På den ene side taler hensynet til effektivitet i produktionen for, at erhvervslivet bør fritages for fiskale afgifter på indsatsfaktorer. På den anden side har husholdningerne høje energiafgifter. Det kan medføre uheldige forvridninger i sammensætningen af forbruget, og velfærdsgevinsten ved en afgiftslettelse kan være høj. En afvejning mellem en afgiftslempelse for husholdningerne versus en afgiftslempelse for erhvervene bør baseres på empiriske analyser for at maksimere velfærdsgevinsten. Det var udenfor denne arbejdsgruppes mandat og budget at gennemføre sådanne analyser. Vi ønsker derfor ikke at pege på bestemte prioriteringer for nedsættelsen af CO₂ afgiften på el.”

10.1.2. CO₂-afgiften på kvoteomfattet brændselsforbrug til varme- produktion

Al fjernvarme produceret med fossile brændsler af kvoteomfattede fjernvarmeproducenter er dobbeltreguleret. På grund af ”hvile-i-sig-selv-princippet” og den rigelige tildeling af kvoter indenfor varmesektoren for perioden 2005-07 forventer Energistyrelsen ikke, at de gennemsnitlige varmepriser vil stige, som følge af EU’s indførelse af CO₂-kvotesystemet. Behovet for at fjerne CO₂-afgiften af varmesektorens brændselsforbrug for at undgå dobbeltbelastning af forbrugernes fjernvarmeforbrug endnu ikke er blevet aktualiseret.

Såfremt kvotetildelingen til varmeproduktion i perioden 2008-12 bliver mindre end behovet, vil det øge de samlede omkostninger til kvoteforbrug og dermed give højere varmepriser. Dette kan aktualisere behovet for at lade CO₂-afgiften af varmesektorens brændselsforbrug bortfalde. En øget CO₂-afgiftssats, som følge af tilpasning af CO₂-afgiften til kvoteprisen, vil også aktualisere behovet.

Det er dog tvivlsomt, om dobbeltreguleringen af fjernvarme m.v. får betydning for varmepriserne på baggrund af rigelige tildelinger af gratis kvoter. Arbejdsgruppen peger derfor på, at CO₂-afgiften af det kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion kun fjernes i det omfang, kvoteregulering har effekt på varmepriserne.

Så længe varmesektoren er underlagt både et ”hvile-i-sig-selv”-princip og en bestemmelse om tvungent brændselsvalg, vil en afgiftsnedsættelse ikke få betydning for valget af input-sammensætning. Dermed vil en afgiftsnedsættelse ikke ændre på incitamenterne til at anvende mindre CO₂-udledende brændsler mere end andre. Den samlede afgiftsbelastning af fjernvarme vil således fortsat været styret af konkurrenceforholdene til individuel opvarmning.

10.1.3. Differentieringen i CO₂-afgiften bortfalder og CO₂-afgiftssatsen sættes lig med kvoteprisen

Hvis differentieringen i CO₂-afgiften bortfalder, vil dette medføre en betydelig merbelastning for processer, der er i dag er omfattet af tung-proces lempelsen, men ikke er omfattet af kvoter. Det drejer sig især om gartnerierhvervet og enkelte industriprocesser, der er på proceslisten på baggrund af konkurrencehensyn, som det fremgår af tabel 10.1.

Samtidig vil tilpasning af CO₂-afgiftssatsen til kvoteprisen betyde en stigning i afgiftsbelastningen for alle ikke-kvoteomfattede virksomheder, hvis kvoteprisen er over den aktuelle afgiftssats. Dette vil i særlig grad belaste landbrugserhvervene, herunder gartneri og fødevareindustrien jf. tabel 10.1.

Tabel 10.1: Oversigt over brancheeffekter af de skitserede overvejelser ved en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO2.

	Nuværende situation	Overvejelse			
	Belastning på elpriser ved kvotesystem	CO2-afgift nedsættes for let proces (fra 8,6 til 2,5 øre)	CO2-afgift nedsættes for tung proces (fra 3 øre kWh dog ikke tung proces)	Differentiering i CO2-afgiften (proceslisten) bortfalder. Belastning ved tung proces går fra hhv. 25 til 90 kr. pr. ton CO2 for brændsler	Afgiftssatsen sættes lig kvoteprisen (150 kr./ton CO2)
Mio. kr.	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Jordbrug, fiskeri og råstofudvinding	125	-120	-60	21	149
Industri	525	-420	-220	30	99
- Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	140	-130	-70	18	57
- Tekstil- og læderindustri	10	-10	-5	3	5
- Træ-, papir- og grafisk industri	50	-40	-20	1	4
- Kemisk industri og plastindustri	135	-80	-45	4	13
- Sten-, ler- og glasindustri	45	-20	-10	2	7
- Jern- og metalindustri	120	-110	-60	2	11
- Møbelindustri og anden industri	25	-30	-15	0	1
Energi- og vandforsyning	10	-10	-5	0	0
Bygge og anlæg	20	-20	-10	0	1
Handel, hoteller og restauration	245	-250	-135	0	4
- Autohandel, service og tankstationer	25	-25	-15	0	1
- Engroshandel undtagen med biler	85	-85	-45	0	3
- Detailhandel og reparationsvirksomhed undtagen med biler	105	-110	-60	0	0
- Hoteller og restauranter	30	-35	-20	0	0
Transport, post og tele	50	-55	-30	0	0
Finansiering og forretnings-service	50	-55	-30	0	1
Offentlige og personlige tjenester	40	-45	-25	0	3
I alt erhverv mv.	1.065	-980	-515	51	256
Husholdninger	850	0	-465	-	
I alt inden elproducenter	1.915	-980	-980		
Elproducenter	-2.200 ¹⁾	0	0		
I alt	-285	-980	-980		

Note: ”-” er lig gevinst.

(d) er indeholdt i (e).

1) Inkl. ca. 300 mio. kr. fra eksport.

De negative fordelingsmæssige effekter for især landbrugserhvervene og fødevareindustrien vil påvirke konkurrenceevne og indtjening i de pågældende erhverv i det omfang, at afgiften ikke kan overvæltet i priserne.

Hvis der lægges vægt på, at ikke-kvoteomfattede virksomheder i højere grad belastes på linje med de kvoteomfattede eller ikke mere end under de gældende regler, kan det overvejes at indføre et bundfradrag i afgiften for den enkelte virksomhed.

Et bundfradrag kan sidestilles med tildeling af gratis kvoter, der ikke kan sælges. Bundfradraget forbedrer virksomhedernes indtjening samtidig med, at der er incitament til at reducere udledningen af CO₂, så længe bundfradraget er lavere end virksomhedens afgiftsbetaling.

Eftersom der uddeles gratis kvoter til de kvoteomfattede virksomheder, vil et bundfradrag for de ikke-kvoteomfattede virksomheder medvirke til en mere ens behandling af henholdsvis kvote- og ikke-kvoteomfattede virksomheder. Et bundfradrag kan derfor formentlig øge erhvervenes og den politiske accept af den samtidige forhøjelse af CO₂-afgiftssatsen, som en tilpasning af CO₂-afgiften til kvoteprisen kan indebære.

Et bundfradrag sikrer imidlertid ikke en omkostningseffektiv opfyldelse af Kyoto-forpligtelsen.

Det skyldes for det første, at virksomhederne ikke stilles overfor de reelle samfundsøkonomiske omkostninger ved opretholdelse af virksomheden. Dette kan hindre samfundsøkonomisk gunstige nedlæggelser og nyetableringer.

For det andet kan et bundfradrag hindre, at virksomhederne iværksætter samfundsøkonomisk lønsomme reduktioner af CO₂-udledningerne. Et bundfradrag er et fast beløb, som kan fratrækkes virksomhedens afgiftsbetaling, hvis afgiftsbetalingen er større end bundfradraget. Hvis afgiftsbetalingen på grund af store reduktioner i CO₂-udledningerne bliver mindre end bundfradraget, kan virksomheden ikke udnytte bundfradraget fuldt ud. I så fald vil virksomhederne ikke gennemføre reduktioner af udledningerne af CO₂. Derfor kan et bundfradrag betyde at samfundsøkonomisk lønsomme investeringer i udledningsreduktioner ikke gennemføres, fordi det ikke er privatøkonomisk lønsomt for virksomhederne.

Et bundfradrag forbedrer ikke virksomhedernes konkurrenceevne. Bundfradraget er - helt som gratis kvoter - en kontant transferering til virksomheden. Bundfradraget påvirker således virksomhedernes indtjening. Et bundfradrag kan hindre økonomisk rationelle omlægninger i økonomien og dermed øge virksomhedernes produktpriser og forværre virksomhedernes konkurrenceevne.

I bilag 5 er beskrevet en model for et bundfradrag.

Afgiften på CO₂ skal svare til kvoteprisen. Det er usikkert, på hvilket niveau kvoteprisen stabiliserer sig både indenfor den nuværende fase af kvotesystemet og i efterfølgende faser. I denne rapport er beregningerne som nævnt baseret på en kvotepris på 150 kr. pr. ton CO₂. Hvis en tilpasning af afgiftssatsen til kvoteprisen betyder, at afgiftsbelastningen udenfor det kvoteomfattede område falder, vil dette bidrage negativt til opfyldelsen af Danmarks Kyoto-forpligtelse. Til gengæld reduceres de fordelingsmæssige effekter og gør det dermed lettere at høste effektivitets- og fordelingsgevinsterne ved at ophæve sondringen mellem let og tung proces.

10.1.4. Ny CO₂-afgift på fossile brændsler til elproduktion for ikke kvoteomfattede elproducenter

Det fremgår af afsnit 7.2.4., at indførelse af en CO₂-afgift på fossile brændsler til el-produktion for ikke-kvoteomfattede elproducenter efter, at CO₂-afgiften af el og fjernvarme er fjernet, vil betyde, at varmekonsumterne kommer til at bære afgiften på baggrund af "hvile-i-sig-selv"-prisfastsættelse m.v. hos de små decentrale kraftvarmeværker.

Samtidig fremgår, at disse værker på grund af garanterede mindstepriser ikke opnår nogen gevinst ved de stigende elpriser som følge af kvotereguleringen.

Disse forhold reguleres gennem energilovgivningen.

Stigende varmepriser indebærer fordelingsmæssige problemer for især husholdninger og ikke-kvoteomfattede virksomheder, der anvender varme til procesformål. En løsning på de fordelingsmæssige problemer kunne være at ændre energilovgivningen vedr. de garanterede mindstepriser finansieret via PSO, således at de mindre decentrale kraftvarmeværker fik gavn af de stigende elpriser. Hermed kunne effekten af den nye afgift på fossile brændsler til elproduktion udlignes samtidig med, at den nye afgift indebærer de rette miljøincitamenter i forhold til udledning af CO₂ og produktion af el ved vedvarende energi.

