

Grønne afgifter til gavn for klimaet

RESUME

Der er bred politisk enighed om, at en kommende skattereform skal indeholde en sænkning af indkomstskatten, der blandt andet finansieres ved en forhøjelse af de grønne afgifter. Til gengæld er det omdiskuteret, *hvor grøn* en kommende skattereform bør være, og hvilke grønne afgifter der giver størst effekt i forhold til klimaet.

Denne rapport har til formål at analysere, hvilke afgifter der giver den mest positive effekt for klimaet, og i hvilket omfang grønne afgifter kan bidrage i en kommende skattereform.

Rapporten indledes således med et eksempel på, hvordan de grønne afgifter kan bidrage med op til 9 mia. kr. ekstra i provenu til sænkning af indkomstskatten, samtidig med at klimaeffekten mere end fordobles i forhold til Skattekommissionens udspil. Dermed vil den samlede grønne beskatning stige med 17 mia. kroner i forhold til i dag, men kun 5 mia. kr. i forhold til 2001, hvor skattestoppet trådte i kraft.

Eksemplet er en syntese af tre scenarier for en markant forhøjelse af de grønne afgifter, der gennemgås i resten af rapporten. Inden for hvert scenarium gennemgås en række mulige justeringer, og for hver justering skønnes den klimamæssige, den fiskale og den sociale effekt.

Ud fra de tre scenarier kan det konkluderes

- at et højere provenu fra grønne afgifter vil gavne både klimaet og økonomien i en kommende skattepakke.
- at man med fordel kan skelne mellem de afgifter, der berører energisektoren direkte, og de afgifter, der berører slutbrugerne. Mens meget taler for at overlade energisektoren til kvoteregulering frem mod 2020, taler ligeså meget for allerede nu at gennemføre en aktiv afgiftspolitik over for slutbrugerne i både private husholdninger og erhverv, selvom dele af disse er kvotebelagte. Det skyldes ønsket om allerede nu at påbegynde den teknologiud-

vikling, den ændring i adfærd og de energibesparelser, der skal gøre os i stand til at nå langt større reduktionsmål efter 2020. Dertil kommer hensynet til forsyningssikkerheden.

- på den baggrund konkluderer notatet også, at de største effekter vil opnås ved at hæve den samlede beskatning af transportsektoren, der ligger uden for kvoteområdet, og en højere beskatning af slutledet, hvoraf en del af forbruget ligger uden for kvoteområdet og alle aktører på sigt skal bidrage med markante reduktioner.
- endelig konkluderer notatet i forlængelse af evalueringen af energispareindsatsen, at det er særligt oplagt at hæve de grønne afgifter i erhvervslivet, da der stadig er mange lavthængende frugter her. Også her kan man dog skelne mellem kvotebelagte og ikke kvotebelagte virksomheder. Specifikt peges blandt andet på en afgift for gødning, der ikke anvendes til biogas i landbruget.

Endelig angiver rapporten en række anbefalinger, som ikke har nogen stor provenumæssig betydning, men som under alle omstændigheder vil være til gavn for klimaet:

- Det anbefales, at afgiftssystemet tilrettelægges, så det i højere grad fremmer vedvarende energi, da dette er en selvstændig målsætning på både kort og længere sigt. Det kan blandt andet ske ved, at elafgiften i fremtiden beregnes ud fra prisen på el i stedet for per energienhed. Derved forstærkes prisens gennemslagskraft på markedet, så det bliver mere attraktivt at bruge strøm, når der er meget af den – fx når det blæser meget - og mindre attraktivt, når strømmen er knap og dyr. Det vil betyde et stort og vigtigt skridt i retning af et mere fleksibelt elmarked til gavn for indpasning af mere vind i systemet. Det anbefales også, at partierne nøje følger de analyser, som i øjeblikket foretages af Energistyrelsen, energinet.dk og gasselskaberne m.h.p. at finde frem til scenarier, der bedst kan støtte udbygningen og udbredelsen af biogas, og at det efterfølgende overvejes at ændre afgiftssystemet til at kunne understøtte disse anbefalinger.
- Det anbefales, at der foretages en særlig analyse for afgiftsmæssigt at fremme en hurtig udbredelse af elbiler og elhybrider, både af hensyn til CO₂-reduktioner i transportsektoren og for at opnå den store gavnlige effekt i forhold til at kunne udbygge andelen af vedvarende energi i Danmark. Dette også i lyset af, at den foreslåede halvering af registreringsafgiften vil udhule den fortrinsstilling, elbilen har til 2012.

Et overblik over alle scenarier og justeringer samt deres effekter er samlet i nedenstående skema.

Variant	CO2-reduktion	Fiskal effekt	Social effekt
<i>Scenarie 1: Forhøjelse af grønne afgifter hos slutbrugere</i>			
1 Generel forhøjelse af afgifter i slutforbruget	Mellem på kort sigt, høj på lang sigt	Positiv og betydelig	Negativ
2 Progressiv forhøjelse af afgifter i slutforbruget	Mellem på kort sigt, høj på lang sigt	Positiv	Større lighed
3 Højere beskatning af erhvervslivet	Mellem på kort sigt og høj på lang sigt	Positiv og betydelig	Neutral
4 Intelligent elafgift hvor afgift beregnes ud fra pris	Høj på sigt på grund af øget VE	Neutral	Neutral
5 Beskatning af gødning, der ikke bruges til biogas	Høj på sigt på grund af øget VE	Positiv men lille	Neutral
<i>Scenarie 2: Forhøjelse af grønne afgifter i Transportsektoren</i>			
1 Nye kørselsafgifter eller benzinafgifter uden komp.	Høj	Positiv Neutral/høj	Større lighed
2 Kørselsafgifter og halvering af reg. afgift	Mellem	Negativ eller neutral	Større lighed
3 Større differentiering af registreringsafgifter	Mellem eller Høj	Neutral eller negativ	Større lighed
<i>Scenarie 3: Forhøjelse af grønne afgifter i Energisektoren</i>			
1 Generel forhøjelse af afgifter i energisektoren	Lav	Positiv men lille	Negativ
2 Specifik forhøjelse af brændselsafgifter	Lav	Positiv men lille	Negativ

Grønne afgifter til gavn for klimaet

Dette notat er udarbejdet af CONCITOs sekretariat med bidrag fra CONCITOs systemgruppe og transportgruppe.

Baggrund

I sin nytårstale 1. Januar 2009 kom statsminister Anders Fogh Rasmussen med sin hidtil mest konkrete udmelding i forhold til niveauet for de grønne afgifter i en kommende skattereform. Statsministeren sagde:

”Regeringen har en skattereform i støbeskeen. En skattereform, hvor vi sænker skatten på det, vi vil have mere af – arbejde. Og hæver skatten på det, vi vil have mindre af – forurening.”

Den 2. februar 2009 spillede Skattekommissionen ud med sit forslag til en skattereform for at opnå lavere skat på arbejde. Her lagde kommissionen op til en forhøjelse af de grønne afgifter på i alt 8 mia. kr., heraf 2 mia. fra salg af kvoter. Til sammenligning skønnes skattestoppet at have udhulet de grønne afgifter med ca. 12 mia. kr. i perioden 2001-2007. På den baggrund har flere aktører efterlyst et katalog over mulighederne for at hæve de grønne afgifter yderligere – mod en tilsvarende sænkning af indkomstskatten og / eller selskabsskatten.

Dette notat forsøger at skabe et strategisk overblik over de forskellige måder, man kan gennemføre en markant forøgelse af de grønne afgifter på, hvilke fordele og ulemper de medfører, og hvilken CO₂-effekt de formodes at have. Inden for de tre hovedscenarier vil der blive fremhævet forskellige varianter og deres effekt på klimaet. Der er tale om komplekse problemstillinger, der her søges fremstillet i en overskuelig form. Målet er derfor ikke at komme med detaljerede beregninger eller analyser, men derimod at skabe et overblik over den viden, der allerede er tilgængelig.

Rapporten indledes således med et eksempel på, hvordan de grønne afgifter kunne bibringe 9 mia. kr. ekstra i provenu og fordoble klimaeffekten i forhold til Skattekommissionens udspil.

Udgangspunktet for notatet er de klimatiske effekter af de grønne afgifter. Derfor beskæftiger notatet sig ikke med, hvordan provenuet bedst benyttes, herunder hvordan indkomstskatten skal/bør lettes. Overordnet bør det dog nævnes, at i det omfang højere grønne afgifter måtte føre til en uønsket fordelingspolitisk profil, vil det teknisk være muligt at

kompensere for det i den profil, der anlægges på lettelsen af indkomstbeskatningen. Det kan for eksempel ske ved at hæve bundfradraget og/eller indføre en grøn check som foreslået af skattekommissionen

De nuværende grønne afgifter

Alle de nuværende grønne afgifter fremgår af Bilag 1, og udgør samlet et provenu på cirka 75 milliarder kroner i 2008. Dertil kommer moms på ca. 180 mia. og punktafgifter for ca. 13 milliarder kroner.

Grønne afgifter handler basalt set om at påvirke adfærden hos bestemte målgrupper eller forbrugere. Derfor vil vi i denne rapport som noget nyt¹ opdele de klimarelevante grønne afgifter i tre typer, der har hver sin målgruppe:

1. Afgifter i transportsektoren, der opkræves hos den enkelte bilejer (ca. 43 mia. kr.):
2. Afgifter i energisektoren, der opkræves hos energiselskaberne (ca. 6,2 mia. kr.)²:
3. Afgifter i slutforbruget af energi, der opkræves hos den enkelte bruger, det være sig virksomheder eller private husholdninger (ca. 22 mia.)

Inden for alle tre typer af grønne afgifter kan man foretage en generel forhøjelse af alle afgifter, eller man kan forhøje nogle afgifter og fastholde/nedsætte andre. I de følgende afsnit vil der for hver type af afgifter blive regnet på en samlet forhøjelse af afgifterne og derefter blive gennemgået forskellige justeringer, hvor det søges at opnå den størst mulige klimaeffekt. Det siger sig selv, at også en kombination af scenarier og justeringer vil være mulig, afhængig af ambitionsniveauet.

¹ I skattestatistikken er de grønne afgifter opdelt på en anden måde, idet benzinafgifter fx indgår under energiafgifter. Det er imidlertid en forudsætning for at kunne vurdere den samlede effekt af afgifterne i en sektor, at alle afgifter analyseres samlet.

² Det skal bemærkes, at flere af disse afgifter opkræves hos energiselskaberne, men at regningen ofte sendes direkte videre til slutbrugerne, det gælder fx energiafgiften på stenkul mv. Der er dog principielt stadig forskel på at afgiftsbelægge et brændsel hos energiselskabet og et slutforbrug i den enkelte husstand. Forskellen er, at man i den ene situation beskatter energisektorens input, hvilket motiverer til øget effektivitet i sektoren. I den anden situation beskattes kun output – altså det der leveres til forbrugeren. Det indeholder ingen indbygget motivation til effektivisering i energisektoren.

Eksempel på markant forøgelse af de grønne afgifter

For at skabe et overblik over alle tre scenarier og det samlede potentiale i en grøn skattereform, præsenteres her et eksempel på, hvordan de grønne afgifter kunne bidrage med 6,5-9 mia. kr. ekstra i provenu til en grøn skattereform. Eksemplet er konstrueret med udgangspunkt i de analyser, der foretages på de følgende sider.

Alle grønne afgifter vil på sigt påvirke adfærden og derfor have en tendens til et faldende provenu. Omvendt forventes en lavere indkomstskat at føre til en større økonomisk gevinst i form af et større arbejdsudbud. Da det ligger uden for dette notats rammer at medtage de dynamiske effekter af en lavere indkomstskat, er der heller ikke regnet på de dynamiske effekter af de grønne afgifter for at kunne gennemføre en stringent metode.

1 krone ekstra på benzin og diesel: 3,2 mia. kr.

Danmark ligger i øjeblikket under afgiftsniveauet i Tyskland og stort set på højde med Sverige. Det vurderes derfor realistisk at forhøje de danske benzin-, og dieselaftgifter med en krone uden at få alvorlige problemer med grænsehandel. En generel afgiftsforhøjelse kan eventuelt udfases, når Danmark får kørselsafgifter i 2015, og åbner samtidig mulighed for en tidlig indfasning af det nye afgiftssystem.

Der forelægger mange forskellige beregninger for, hvor stort et provenu et sådant tiltag vil give, da en forøgelse af de danske afgifter vil føre til en vis forøgelse af grænsehandlen og et mindre forbrug over tid. Her er benyttet det provenu, der blandt andet er benyttet af Finansministeriet³ og Økologisk Råd. Det Økologiske Råd lægger sig på et provenu på 4,25 mia. på kort sigt incl. adfærd faldende til 3,25 mia. på længere sigt på grund af gradvis adfærd⁴.

³ Besvarelsen af spørgsmål **S 2394 i folketingsåret 2000-2001**

⁴ Det økologiske Råd tager udgangspunkt i, at der bruges ca. 5 mia. l benzin og dieselolie i Danmark pr. år. Nøgletal 2008. Vi antager en nedgang i brændstofforbruget på 3% på kort sigt og 7% på længere sigt som følge af afgiftsstigningen, byggende på en gængs elasticitetsberegning. Dermed skal der trækkes følgende fra i provenustigningen på 5 mia. kr: På kort sigt 750 mio. kr (150 mio. l brændstof á gennemsnitligt 5 kr/l i afgift incl. moms) og på længere sigt 1,75 mia. (750 mio. l brændstof á 5 kr)

Ekstra forhøjelse af elafgiften for alle: 1,5 mia. kr.

Hæves elafgiften med 10 pct. i stedet for 5 pct., som foreslået af Skattekommissionen, og hæves brændselsafgifterne med 30 pct. frem for 15 pct., vil der genereres et yderligere provenu på 1,5 mia. kr. fra husholdninger og fra erhvervenes rumvarme mv.

Større beskatning af erhvervslivets forbrug: 1,7-4,25 mia. kr.

Skattekommissionen foreslår at hæve virksomhedernes energiafgift til 25% af den afgift, som private husholdninger betaler. Vælger man i stedet at hæve erhvervslivets energiafgifter til omkring halvdelen af husholdningernes (nye) niveau, så erhvervenes gennemsnitlige afgifter udgør 32 kr/GJ, vil det give yderligere 1,7 mia. kr. i provenu, jf. Skattekommissionens forslag. Det kan overvejes at differentiere erhvervenes afgifter, så kvotebelagte virksomheder, hvor klimaeffekten er mindre, eller særlig udsatte sektorer slipper lempeligere, mens andre erhverv betaler lidt mere.

Vælger man at gå hele vejen og lade erhvervslivet betale det samme som de private husholdninger, kan man opnå et provenu på 5 mia. kr., hvoraf en del eventuelt vil kunne kompenseres i selskabsskatten eller ved at opretholde den nuværende godtgørelse af de grønne afgifter, men gøre den mindre afhængig af forbruget. Man kunne samtidig med fordel overveje at sanere i en række af de særregler, der følger af den meget forskellige beskatning af husholdninger og erhverv, blandt andet afgiften på udnyttelse af overskudsvarme i danske virksomheder.

Til dette – og til eventuel kompensation af særlige sektorer og/eller støtte til energiforbedringer – kunne afsættes fx 750 mill. Kr., hvorfor det højeste samlede provenu her er opgjort til 4,25 mia. kr.

Effekten for virksomheder og familier

Gennemfører man ovenstående eksempel på en skattereform, vil den årlige effekt for forskellige familietyper med et typisk elforbrug blive omtrent følgende:

	<i>Familier i lejlighed</i>	<i>Familier i hus</i>
<i>1 person i husstanden</i>	120 kr.	220 kr.
<i>2 personer i husstanden</i>	160 kr.	280 kr.
<i>3 personer i husstanden</i>	190 kr.	320 kr.
<i>4 personer i husstanden</i>	220 kr.	390 kr.

Kilde:

<http://www.dongenergy.dk/privat/energiform/tjekditforbrug/typiskelforbrug/Pages/lejlighed.aspx>

<http://www.dongenergy.dk/privat/energiform/tjekditforbrug/typiskelforbrug/Pages/hus.aspx> og egne beregninger

Når det gælder brændselsafgifter, lægges der i eksemplet op til en afgiftsstigning på 30 procent. På varmeområdet opereres generelt med et standardhus på 130 kvadratmeter, der bruger 18,1 MWh varme. En varmemeforbruger, der køber varme fra et naturgasfyret decentralt kraftvarme, vil i standardhuset få en merudgift i størrelsesordenen 1.300 kr. om året. Tages udgangspunkt i et hus i Københavnsområdet og et gennemsnitsforbrug på 26,5 MWh, vil varmeregningen stige med ca. 700 kr, mens en lejlighed på 100 kvm. i Københavnsområdet med et gennemsnitsforbrug på 12 MWh årligt vil få en ekstra varmeregning på ca. 320 kr. I det olieopvarmede hus, vil et forbrug på 18,1 MWh varme, i gennemsnit svare til ca. 2.300 l olie, dvs. omregnet 1.650 kr. årligt.

Det vil samlet betyde en stigning på mellem 50 og 170 kroner for en familie på fire personer om måneden, hvortil kommer eventuelle ekstra afgifter på benzin og diesel. Til gengæld vil alle familietyper få en betydelig ekstraindtægt, hvis provenuet benyttes til at nedsætte indkomstskatten. For en nærmere analyse af de fordelingsmæssige konsekvenser og konsekvenser for virksomheder, henvises til de følgende scenarier.

For virksomhederne ville prisstigningen se sådan ud, hvis man lader virksomhederne betale cirka det halve af de private husholdninger:

Elpriser i dag og efter gennemførelse af eksempel

	<i>Oktober 2008</i>	<i>Efter forslag</i>
<i>Private</i>	217 øre pr. KWh	224 øre pr. KWh
<i>Små virksomheder</i>	100 øre pr. KWh	130 øre pr. KWh
<i>Store virksomheder</i>	70 øre pr. KWh	100 øre pr. KWh

Ifølge skattekommissionen forventes deres forslag isoleret set at reducere udledning af drivhusgasser med 1,9 mio. tons CO₂, svarende til 5 pct. af udledningerne uden for kvoteområdet og bruttoenergiforbruget med 1,3 pct. I dette eksempel lægges der ikke op til en højre afgift på landbruget, men til gengæld til en betydelig mere CO₂-effektiv afgift (selvom en

del af effekten ligger inden for den kvotebelagte sektor), ligesom der lægges op til en samlet større beskatning på transporterhvervet. På den baggrund vurderes det, at en forøgelse af de grønne afgifter som skitseret i dette eksempel ville bidrage med en markant højere CO₂-reduktion uden for de kvotebelagte områder i størrelsesordenen 10-15% og et fald i bruttoenergiforbruget på ca. 3 %, der vil arbejde for den langsigtede målsætning om et markant fald i CO₂-udslippet.

Scenarie 1: Højere afgifter i slutforbruget

Afgifter på slutforbruget havde i 2008 følgende sammensætning:

Afgift af el ⁵	8.500
Afgift af olieprodukter ⁶	8.800
CO2-afgifter	5.099
I alt	22.399

Slutbrugerne kan overordnet deles op i to hovedgrupper. Private husholdninger og virksomheder

Skattekommissionen foreslår at forhøje grønne afgifter med et samlet provenu på ca. 3 mia. kr. for disse to grupper. Omtrent 1,5 mia. kr. til husholdningerne og omtrent 1,5 mia. kr. til virksomhederne.

Afgiftsforhøjelserne består af 15 pct. højere afgifter på brændsler og 5 pct. højere afgift på husholdningernes elektricitet og rumopvarmning i øvrigt.

For virksomheder er forslaget delvist uspecificeret. Der omtales blot en gennemsnitlig energiafgift på 15 kr. pr. GJ mod 0 kr. i dag. Det svarer til en fjerdedel af det gennemsnitlige afgiftsniveau hos husholdningerne efter de foreslåede afgiftsstigninger. Der er ikke taget stilling til den eksakte fordeling på el og brændsler ift. erhvervslivet.

Som det fremgår nedenfor, vil privatpersoners strømforbrug – også efter en reform – være omtrent dobbelt så dyrt som virksomhedernes.

Eksempler på elpriser før og efter Skattekommissionens forslag

	<i>Oktober 2008</i>	<i>Efter forslag</i>
<i>Private</i>	217 øre pr. KWh	221 øre pr. KWh
<i>Små virksomheder</i>	100 øre pr. KWh	115 øre pr. KWh
<i>Store virksomheder</i>	70 øre pr. KWh	85 øre pr. KWh

Elprisen er sammensat af elpris, netbetaling, PSO-betaling, CO2-afgift, elafgift og moms. Som følge af Skattekommissionens forslag vil elafgif-

⁵ En mindre del af elafgiften betales dog af energisektoren

⁶ En del af disse afgifter stammer dog fra diesel til biler

ten for alm. privatforbrug stige fra lidt under 60 øre til lidt over 60 øre. Elafgiften for virksomheder vil stige fra 0 øre til omkring 15 øre⁷.

Justeringerne vil have en meget begrænset økonomisk effekt på den enkelte familie, der med et typisk årligt elforbrug vil opleve følgende effekt af forslaget på elregningen:

	<i>Familier i lejlighed</i>	<i>Familier i hus</i>
<i>1 person i husstanden</i>	60 kr.	110 kr.
<i>2 personer i husstanden</i>	80 kr.	140 kr.
<i>3 personer i husstanden</i>	95 kr.	160 kr.
<i>4 personer i husstanden</i>	110 kr.	195 kr.

Kilde:

<http://www.dongenergy.dk/privat/energiform/tjekditforbrug/typiskelforbrug/Pages/lejlighed.aspx>

<http://www.dongenergy.dk/privat/energiform/tjekditforbrug/typiskelforbrug/Pages/hus.aspx> og egne beregninger

Når det gælder brændselsafgifter lægges der op til en afgiftsstigning på 15 procent. På varmeområdet opereres generelt med et standardhus på 130 kvadratmeter, der bruger 18,1 MWh varme. En varmemeforbruger, der køber varme fra et naturgasfyret decentralt kraftvarme vil i standardhuset få en merudgift i størrelsesordenen 640 kr. om året. Tages udgangspunkt i et hus i Københavnsområdet og et gennemsnitsforbrug på 26,5 MWh vil varmeregningen stige med ca. 350 kr., mens en lejlighed på 100 kvm. i Københavnsområdet med et gennemsnitsforbrug på 12 MWh årligt vil få en ekstra varmeregning på ca. 160 kr.

I det olieopvarmede hus, vil et forbrug på 18,1 MWh varme, i gennemsnit svare til ca. 2.300 l olie, dvs. omregnet 830 kr. årligt.

Udover de højere afgifter på slutforbruget, foreslår skattekommissionen følgende to nye afgifter for landbruget: En kvælstofafgift der vil indbringe 0,8 mia. kr. og en metanafgift der vil indbringe 0,45 mia. kr. I alt 1,25 mia. kr. i varig effekt

⁷ Skattekommissionen angiver at erhvervslivets energiafgifter skal udgøre en fjerdedel af husholdningernes. Det er der taget udgangspunkt i beregningen af elafgift og elpris ovenfor. Elprisen for virksomheder gælder elektricitet, der bruges til andre formål end rumopvarmning.

Kilde: <http://www.energitilsynet.dk/prisstatistik/elektricitet/statistik-efter-januar-2007/elprisstatistik-oktober-2008> og egne beregninger.

Generelle bemærkninger

På grund af EU's kvotesystem har det været diskuteret, i hvor høj grad det har en CO₂-effekt at sænke slutbrugernes energiforbrug, hvis den forbrugte el og varme produceres i den kvotebelagte sektor. På mellem-lang sigt (2020) vil et fald i slutforbruget af fx elektricitet således ikke umiddelbart føre til et mindre CO₂-udslip i det danske klimaregnskab, da langt den meste elektricitet produceres på værker, der er omfattet af et fast kvoteloft i EU. Også den største del af varmeproduktionen i Danmark foregår i den kvotebelagte sektor.

Af disse årsager er udgangspunktet i dette notat, at energifgifter i slutforbruget ikke isoleret set vil forbedre Danmarks klimaregnskab frem mod 2020. Det er imidlertid også vurderingen, at det er overvejende sandsynligt, at Danmark før eller efter 2020 skal foretage yderligere og markante reduktioner i CO₂-udslippet, og at det vil være af stor betydning at komme i gang med teknologiudvikling, adfærdsændringer og energibesparelser i slutforbruget for at kunne nå disse nye mål på en omkostningseffektiv måde. Al ny teknologi har en vis indfasningstid, og det er økonomisk mest effektivt at foretage energibesparelser, når bygninger alligevel skal renoveres eller maskinparker udskiftes, hvorfor det bedst kan betale sig at sprede indsatsen over en længere tidsperiode i stedet for at udskyde den.

Ved at påbegynde en udvikling i slutleddet allerede i de kommende år, opnås samtidig muligheden for at sikre et bedre samspil mellem udviklingen i slutleddet og i selve energisektoren. Som det blandt andet fremgår af evalueringen af energispareplanen fra 2008 og Varmeplan Danmark, som er udarbejdet af Dansk Fjernvarme og Rambøll samme år, ligger nogle af de største gevinster i mere systematisk at samtænke besparelser i slutleddet med besparelser i energisektoren.

Dertil kommer de selvstændige politiske mål om en højere andel af vedvarende energi og en større forsyningssikkerhed med mindre afhængighed af import af fossile brændstoffer, hvilket under alle omstændigheder kræver aktiv brug af virkemidler som afgifter og skatter.

Samlet set er det konklusionen, at grønne afgifter i slutleddet kan og bør spille en væsentlig rolle i at løse det komplekse, nødvendige samspil mellem producent og slutbruger, mellem det kvote og det ikke kvotebelagte område, og mellem de forskellige politiske målsætninger.

Det foreslås derfor her, at den overordnede debat om samspillet mellem kvoter og afgifter løses ved at tage konsekvensen af de forskellige målgrupper, som kvoter og afgifter skal påvirke. Hvor det således giver god

mening at overlade selve energisektoren til kvotemarkedet, er der gode grunde til at benytte afgifter som reguleringsmiddel i slutforbruget.

Da der imidlertid er aftalt en kvoteperiode frem mod 2020, sættes klimagevinsten af grønne afgifter i slutleddet frem mod 2020 i det følgende til at være ”mellemstor”, mens den er ”stor” på længere sigt, hvor også den kvoteomfattede sektor vil blive direkte eller indirekte påvirket.

I det følgende gennemgås således fire mulige justeringer af afgifterne hos slutbrugerne. 1) Generel forhøjelse af energiafgifter, 2) Progressive grønne afgifter, 3) Øget beskatning af erhvervslivet og 4) Særlig indsats i forhold til landbruget

Justering 1: Generel forhøjelse af alle energiafgifter hos slutbrugerne

Generelt vurderes afgifter hos slutbrugere at have en relativ høj effekt, da incitamentet til at foretage energibesparende investeringer og adfærdsændringer stiger. Som tommelfingerregel vil en 10 procent stigning i energipriser typisk føre til et fald i forbruget på mellem 2 og 5 procent i løbet af en årrække⁸. Det betyder, at det samlede energiforbrug må forventes at falde ved en hævelse af energisektorens energiafgifter, idet den fiskale effekt vil være aftagende som følge af den adfærdsregulerende virkning⁹. Derfor vil en satsning på grønne afgifter – som hidtil – kræve en løbende justering af de grønne afgifter for løbende at opnå den samme fiskale effekt.

Det største problem ved en generel hævnning af afgifterne på slutbrugerne vil være den sociale slagside i forhold til de økonomisk svageste grupper, hvor både elafgifter og CO₂-afgifter vejer tungt i modsætning til alle transportafgifter. Det skal dog bemærkes, at det er muligt at kompensere for denne sociale slagside, fx ved forhøjelse af personfradraget eller ved en ”grøn check” – som også Skattekommissionen har foreslået.

Det vurderes således fuldt muligt at gennemføre en generel forhøjelse af afgifterne med en mellemstor CO₂-reduktion frem mod 2020 og en stor CO₂-effekt efter 2020, jf. forrige afsnit.

Justering 2: Progressive grønne afgifter hos slutbrugerne

En hævelse af de grønne afgifter hos slutbrugerne ved at forhøje afgiftstrykket for de mest forbrugende slutbrugere – den såkaldt progressive grønne afgift - vurderes at kunne håndtere en væsentlig del af den socia-

⁸ Copenhagen Economics baggrundsrapport 2008, www.danskenergi.dk

⁹ Dansk Energi og Copenhagen Economics: Energibeskatningens rolle, klima energi og fordeling, 12.12.08

le slagside, som øgede grønne afgifter fører med sig. En progressiv profil vurderes ligeledes at kunne have en højere klimaeffekt end en generel forhøjelse af alle afgifter.

I de sidste år har progressive afgifter på både el og varme været foreslået fra flere sider, blandt andet fra flere politiske partier og Elsparefonden. I alle modeller forestiller man sig et "bundfradrag" for den første del af elforbruget per person i husstanden (fx 500 kw om året), hvorefter afgiften stiger, jo mere man forbruger. Som fremført af blandt andet Dansk Energi, er der en del praktiske problemer forbundet med en sådan afgift, der blandt andet vil kræve en beslutning om at etablere intelligente elmålere i alle husstande i Danmark, hvis et sådant system skal kunne køre fuldautomatisk ved en opkobling mellem BBR-register og elselskaber. (Der er dog i parentes bemærket også mange andre gode grunde til at etablere intelligente elmålere!).

For varme – som det er sværere at lave en praktisk løsning for – har det blandt andet været foreslået, at den nuværende energimærkning skulle ligge til grund for en differentiering af ejendomsværdibeskatningen i det enkelte hus. Denne model skønnes at kunne styrke energimærkningen og indsatsen for varmebesparelser. Alternativt kunne man ud fra samme motiver overvejes en progressiv varmeafgift, der gradueres på baggrund af energimærkningen, hvorved ejendomsværdibeskatningen og de tekniske problemer, der er knyttet til den, kan holdes ude af billedet. Indtil der er foretaget en nøjere beregning og udforskning af de teknologiske udfordringer i progressive afgifter, vurderes det dog, at en generel forhøjelse af de grønne afgifter, kombineret med en lettelse i personfradraget et langt stykke af vejen vil kunne have samme effekt.

Justering 3: Øget beskatning af erhvervslivet

Det fremgår af den store evaluering af de energisparende aktiviteter, som blev offentliggjort i december 2008, at der især er et stort potentiale for (rentable) energibesparelser i erhvervslivet. Denne analyse er foretaget og bekræftet i flere andre analyser fra de sidste år, der samtidig angiver, at tilbagebetalingstiden for en lang række af de nødvendige bestillinger vil være få år¹⁰.

Dette skyldes blandt andet, at erhvervslivet indtil i dag har været fritaget for energiafgifter til proces. Samtidig har de fået godtgørelse for afgifterne, så erhvervslivet kun i begrænset omfang har været dækket af grønne afgifter. I det lys kan Skattekommissionens forslag om en 15 øre afgift per kWh for erhvervslivet ikke betegnes som yderligtgående.

¹⁰ Se fx *F&U 2005-2015: Energieffektive teknologier*, Dansk Energinet, Energistyrelsen og Birch Korgboe 2004 og *Ingeniørforeningens energiplan, 2030*

Set fra en markedsøkonomisk og klimamæssig betragtning, burde man ideelt set beskatte al energiforbrug på den samme måde, så man var sikker på at få CO₂-reduktionen, hvor den er billigst. Det gælder både i forholdet mellem husholdninger og virksomheder og mellem kvote og ikke kvotebelagte virksomheder. Det ville i den perfekte verden betyde, at husholdninger og virksomheder burde betale det same for at forbruge energi, ligesom ikke kvoteomfattede virksomheder burde pålægges afgifter svarende til CO₂-kvoteprisen (som er afgiften for de kvoteomfattede), og at kvote-omfattede virksomheder ikke skulle betale yderligere afgifter. I praksis er det imidlertid på nuværende tidspunkt svært at gennemføre en sådan tanke, da kvoteprisen er endog meget stærkt svingende og der hersker stor usikkerhed om kvoteprisens udvikling. Flere har derfor foreslået, at EU skulle lægge en "bund" for kvoteprisen i EU, der både ville sikre en fortsat tilskyndelse til energieffektivitet i tider hvor kvoteprisen er meget lav, og samtidig muliggøre en nogenlunde ens beskatning inden for og uden for kvotesystemet.

Der er imidlertid ikke umiddelbart tiltag i denne retning i EU og det ligger samtidig uden for dette projekts rammer at foretage en total gennemregning af den fiskale og miljømæssige effekt af et sådant forslag. Derfor tages her tage udgangspunkt i en energiafgift, der rammer alle danske virksomheder, idet det samtidig bemærkes, at det bør overvejes at undtage virksomheder i den kvotebelagte sektor og særligt udsatte sektorer af konkurrencehensyn. For sidstnævnte gælder, at en ensidig dansk forhøjelse af afgifter blot kan risikere at flytte produktionen fra Danmark til et andet land, hvilket ikke vil have nogen positiv effekt på CO₂-udslippet, måske endda tværtimod.

Ved en "fuld" grøn beskatning af erhvervslivet kan en stor del af denne risiko dog elimineres, hvis erhvervslivet samtidig kompenseres på anden vis, dels ved sænkning af indkomstskatten, dels ved sænkning af selskabsskat og/eller en ændring af godtgørelsen af grønne afgifter, så den ikke blindt følger forbruget men belønner grøn adfærd. Samtidig vil man kunne fjerne en række vildskud i den nuværende energibeskatning, som har rod i, at erhvervene i dag betaler meget lidt i grønne afgifter. Det gælder blandt andet afgiften på anvendelse af spildvarme i virksomhederne, der er pålagt for at undgå konkurrenceforvridning med den almindelige fjernvarme, men som hindrer en energieffektiv udnyttelse af virksomhedernes overskudsvarme .

En sådan satsning vil både have en høj klimaeffekt og en stærk fiskal effekt – det sidste dog afhængig af, hvordan og hvor meget man ønsker at kompensere erhvervene.

Justering 4: Intelligent elafgift.

I dag opkræves elafgiften ud fra det faktiske forbrug hos den enkelte bruger, det vil sige per kWh, der forbruges i hjemmet. Denne model kunne med fordel ændres, så afgiften fulgte prisen på el på det tidspunkt, hvor den forbruges. En sådan intelligent elafgift, der fulgte værdien af el i stedet for den enkelte energienhed, vil være et stort skridt i retning af et mere fleksibelt og intelligent elsystem.

Ved at lade afgiften følge prisen, forstærkes prisens gennemslagskraft på markedet, så det bliver mere attraktivt at bruge strøm, når der er meget af den – fx når det blæser meget - og mindre attraktivt, når strømmen er knap og dyr. En omlægning til værdibaseret afgift vil således være et stort og vigtigt skridt i retning af et mere fleksibelt elmarked, der kan føre til større indfasning af vedvarende energi.

Et sådant system vil være en fordel allerede nu, men ville kunne slå fuldt igennem, når Danmark om få år har intelligente elmålere i alle hjem, og elapparater i hjemmet i større omfang kan følge prisen på el.

Justering 5: Særlig indsats over for landbruget

Landbruget står for næsten 20% af Danmarks udslip af drivhusgasser, hvoraf en stor del er lattergas og metan. Det fremgår af den særlige rapport ”Landbrug og klima”, der blev udarbejdet af Fødevareministeriet i december 2008, at især fire virkemidler forener store reduktionsmuligheder med sund økonomi:

- Husdyrgødning til biogas
- Dyrkning af pil til bioenergi på marginaljorde
- Halm til kraftvarme
- Udtagning af lavbundslande

De fire virkemidler skønnes tilsammen at have et reduktionspotentiale svarende til 2,7 millioner ton CO₂ ! Virkemidlerne har samtidig positive sideeffekter på miljøet i form af reduceret kvælstofudvaskning, reduceret pesticidforbrug og begrænsning af lugtgener.

De fleste af disse tiltag er oplagte i en fremtidig klimaindsats og skal fremmes ved lov eller anden form for regulering, men rapporten nævner eksplicit én oplagt mulighed for at benytte grønne afgifter til at fremme

et klimavenligt landbrug: Det drejer sig om at indføre en afgift på husdyrgødning, der ikke benyttes til biogas. En sådan afgift vil kunne sikre en markant udvidelse af biogasproduktionen, der både vil øge mængden af vedvarende energi i Danmark og nedbringe udslippet af drivhusgasser fra gyllen.

Derfor bør man overveje dette alternativ eller supplement til Skattekommissionens forslag om en afgift på metan, der kun nedbringer udslippet af drivhusgasser, men ikke fremmer biogas. Samtidig vil landmandens mulighed for rent faktisk at agere hensigtsmæssigt blive større.

Konklusion

Ovenstående fører til følgende sammenfatning for så vidt angår fordele ved, og konsekvenser af, forskellige former for grønne afgifter hos slutbrugerne. Når der differentieres mellem CO₂-effekterne på kort og lang sigt, skyldes det kvotesystemet, der betyder at CO₂-reduktioner i slutforbrug, der er dækket af den kvotebelagte sektor, ikke vil have stor betydning for det danske klimaregnskab før efter 2020.

Variant	CO ₂ -reduktion	Fiskal effekt	Social effekt
1 Generel forhøjelse af afgifter i slutforbruget	Mellem på kort sigt, høj på lang sigt	Positiv og betydelig	Negativ
2 Progressiv forhøjelse af afgifter i slutforbruget	Mellem på kort sigt, høj på lang sigt	Positiv	Større lighed
3 Højere beskatning af erhvervslivet	Mellem på kort sigt og høj på lang sigt	Positiv og betydelig	Neutral
4 Intelligent elafgift	Høj på sigt på grund af øget VE	Neutral	Neutral
5 Beskatning af gødning, der ikke benyttes til biogas	Høj på sigt på grund af øget VE	Positiv men lille	Neutral

Scenarie 2: Højere afgifter i transportsektoren

I 2008 fordelte afgifterne i transportsektoren sig på følgende måde:

Vægtafgift (grøn ejeravgift)	9.918
Registreringsavgift	21.590
Avgift for ansvarsforsikring	2.050
Avgift af vejbenyttelse	480
Benzinavgift	9.000
I alt	43.038

Skattekommissionen foreslår kun en række mindre ændringer i transportbeskatningen, der har betydning for klimaet. Ændringer som tilsammen udgør omkring 1,7 mia. kr.

Ændringerne består i 1) Grøn ejeravgift for varebiler, 2) Differentieret firmabilbeskatning, 3) Stramning af frikørselsregler for taxaer og 4) Pristalsregulering af den grønne ejeravgift. Forslagene er fornuftige, set fra klimaets synsvinkel, men ikke særligt vidtgående.

Ad 1) I dag betaler varebiler vægtafgift fremfor den grønne ejeravgift baseret på brændstofforbrug, som betales, hvis man ejer en personbil. En grøn ejeravgift vil give øget tilskyndelse til at vælge en miljørigtig varevogn.

Ad 2) I dag beskattes medarbejdere med firmabil udelukkende på baggrund af firmabilens skattemæssige værdi. Det betyder, at der ikke er så stort incitament til at vælge miljørigtigt. Derfor foreslår kommissionen at firmabilsbeskatningen i højere grad gøres miljøafhængig.

Ad 3) Frikørselsordningen for taxaer betyder, at desto dyrere bil, desto større økonomisk gevinst for vognmanden ved salg. Det betyder typisk indkøb af meget brændstofforbrugende biler. Kommissionen foreslår en justering, der giver incitament til køb af mindre biler.

Ad 4) I dag bliver de grønne ejeravgifter ikke pristalsreguleret – i modsætning til energifgifterne. Kommissionen foreslår en pristalsregulering frem til 2015.

Det er samtidig besluttet i den sidste trafikaftale, at der indføres road pricing for tunge køretøjer i 2012 og for personbiler i 2015. Det er ig planen, at registreringsafgiften skal halveres, så den samlede beskatning af transportsektoren ikke stiger.

Generelle bemærkninger

Øgede benzinafgifter, nye kørselsafgifter og en mere differentieret registreringsafgift er alle økonomiske værktøjer til at ændre adfærden, så der køres mindre og mere effektivt (flere passagerer) og købes mere energieffektive biler. De forskellige instrumenter har i vidt omfang samme effekt på CO₂ udslippet fra trafikken, som det blandt andet fremgår af Miljøstyrelsens rapport fra 2003¹¹. I samme rapport påpeges det, at en hel eller delvis afskaffelse af befodringsfradraget også vil kunne bidrage betydeligt til en nedbringelse af CO₂-udslippet, men da der hverken i denne rapport eller nogle andre steder er lavet præcise beregninger af de økonomiske og transportmæssige konsekvenser af at afskaffe befodringsfradraget, er det ikke muligt at gå ind i en nærmere analyse potentialet her.

Det skal samtidig bemærkes, at der principielt er grænser for, hvor meget man kan hæve benzinafgiften uden at løbe ind i problemer med grænsehandel. Det vurderes, at der er plads til at hæve afgiften på benzin og diesel med ca. 50-100 øre per liter - og dermed lægge sig på tysk niveau eller lidt over¹². Det skønnes her over tid at give 1,6-3,2 mia./år i provenu, afhængig af ambitionsniveauet. En større satsning på højere afgifter vil forudsætte koordination med vores nabolande. En forhøjelse af benzinafgifterne er således især relevant som en midlertidig metode, indtil kørselsafgifter ifølge regeringens plan er indført i 2015. Kørselsafgifter har samtidig det store potentiale, at man kan differentiere afgiften ift. trængsel og bilens miljøpåvirkning. På den baggrund vurderes kørselsafgifter - eller en kombination af flere virkemidler - umiddelbart at være den økonomisk mest hensigtsmæssige reguleringsform¹³.

I Jespersen 2008¹⁴ er beskrevet en model, der på basis af forudsætninger om bilpriser, brændstofpriser og indkomststigninger estimerer udviklingen i bilejerskab, brændstofforbrug og kørte kilometre. Det gør den på basis af en række priselasticiteter, der er indsamlet fra en lang række studier, fortrinsvis i OECD-lande, og syntetiseret af Hanly, Dargay, &

¹¹ *Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen Nr. 8 2003*: Beregninger af CO₂-tiltag på Transportområdet, Arbejdsnotat Cowi A/S

¹² For benzin er der dog ca. 20 øre/l i 'overpris' i branchen i Danmark som man må forudsætte 'bortbeskattes'. Jeg har lavet en beregning ud fra EU's oil bulletin og incl. moms-effekter. http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin_en.htm

¹³ Det Økologiske Råd 2008

¹⁴ *Jespersen, P. H.* Grøn bilbeskatning. 1-18. 2008. Aalborg, Trafikdage på Aalborg Universitet 2008.

Goodwin¹⁵. Modellen ser kun på gennemsnitstal og inddrager således ikke den ændring af registreringsafgiften der blev foretaget sidste år, idet den ikke ændrede det samlede provenu fra registreringsafgiften væsentligt. Modellen er her tilføjet en vurdering af provenuet fra den samlede registreringsafgift og benzinafgift i 2007, da de endelige tal for 2008 endnu ikke foreligger.

I det følgende ses på tre forskellige mulige afgiftsjusteringer, som det til en hvis grad er muligt at kombinere. 1) Ny kørselsafgift, 2) Ny kørselsafgift kombineret med halveret registreringsafgift og 3. Større differentiering af registreringsafgiften.

Justering 1: Ny kørselsafgift

Hvis man ønsker at hæve den samlede beskatning af transportsektoren, vurderes den mest oplagte metode – jf. ovenstående afsnit - at være nye kørselsafgifter uden nogen kompensation.

I Figur 3 er således vist et forløb, hvor brændstofafgiften/kørselsafgiften hæves med 50 øre pr. år i en periode på i alt 10 år – uden kompensation i registreringsafgiften. I så fald kan antallet af biler og kørte kilometre holdes nogenlunde konstant på det nuværende niveau (omtrent som 'the Bali Roadmap' nødvendiggør¹⁶, mens der sker en markant reduktion i klimagasudslippet. Fiskalt bliver provenuet mindre på kort sigt, men op til 10% større i et tiårsperspektiv.

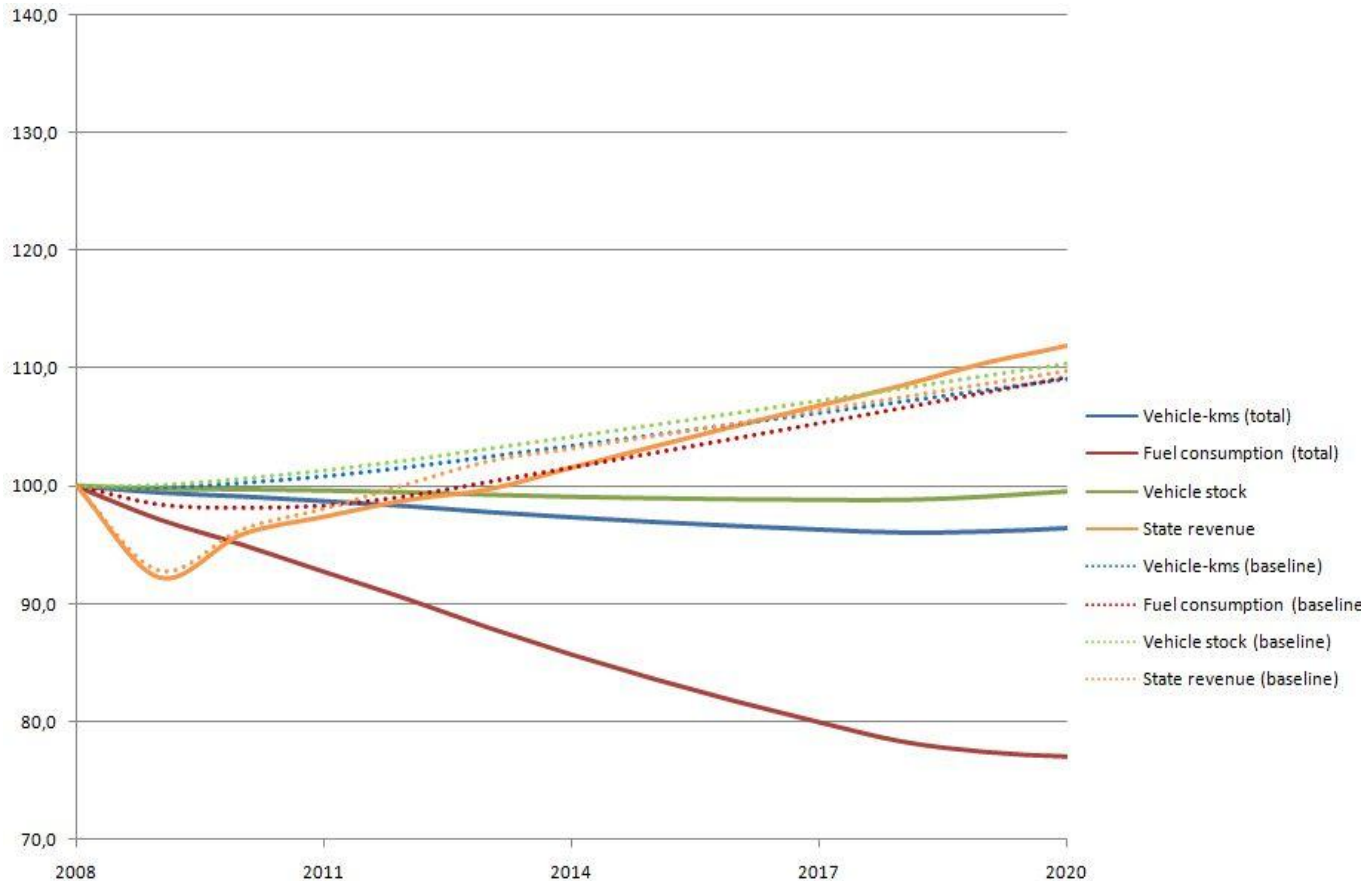
Justering 2: Ny kørselsafgift kombineret med halveret registreringsafgift

Her tages udgangspunkt i regeringens forslag om, at halvdelen af registreringsafgiften overføres til kørselsafgifter – eller kilometerafgifter - over en 5 års periode, her med beregnet start 1. januar 2009. Det betyder at en gennemsnitbil til ca. 200.000 kr. bliver 10-11000 kr. billigere pr. år og at brændstoffet stiger med ca. 5 kr. (1 kr. pr år), svarende til ca. 25 øre per kilometer, hvis man benytter kørselsafgifter. Det ses at antallet af biler stiger frem mod 2020 med ca. 10%, antallet af kørte kilometre stiger et par procent, mens brændstofforbruget og dermed CO₂-udslippet falder med 10-15%, dog med en stigning igen efter de fem års indfasning.

¹⁵ Hanly, M., Dargay, J., & Goodwin, P. 2008, *Review of Income and Price Elasticities in the Demand for RoadTraffic*, University of London, Centre for Transport Studies; ESRC Transport Studies Unit, London, 2002/13.

¹⁶ *European Environment Agency 2008*, Climate for a transport change. TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union, European Environment Agency, Copenhagen, 1/2008.

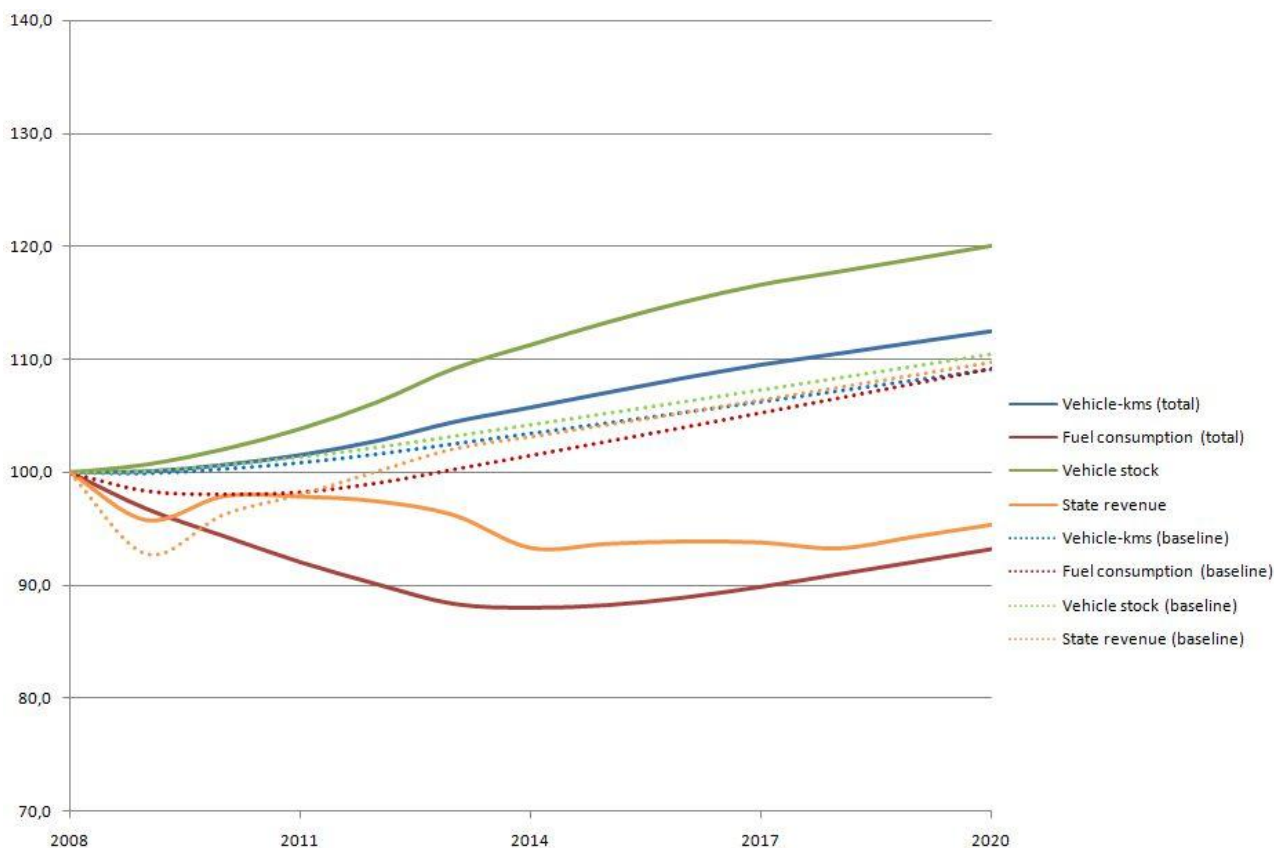
Statens provenu falder næsten 15% i forhold til baseline (svarende til 5 mia. kr.). Det er således vanskeligt at opretholde provenuet, hvis registreringsafgiften halveres. Stigende brændstofafgifter / kilometerafgifter mindsker brændstofforbruget så meget, at det ikke kan kompensere for faldet i indtægter fra registreringsafgiften



Figur 3 Kørselsafgifter uden kompensation

Som supplement til disse beregninger kan nævnes Miljøstyrelsens beregninger fra 2003, hvor der også er regnet på en halvering af registreringsafgiften, og indførelse af kørselsafgifter med 15 øre per kilometer i landdistrikterne og 45 øre i byerne. Her beregnes CO₂ effekten til 12 millioner tons reduktion over tyve år, mens den samfundsøkonomiske gevinst er 30 milliarder kroner, dog med et mindre provenutab til staten på 7 mia. over hele perioden (Miljøstyrelsen 3, 2007).

Hvis målet er at fastholde det samlede beskatningsniveau for bilejerne skønnes det således både fiskalt og klimamæssigt bedre at sænke de grønne ejerafgifter frem for kun registreringsafgiften. Den model vil sandsynligvis ikke føre til den samme stigning i antallet af nye biler og føre til et mere stabilt provenu¹⁷.



Figur 2 Halvdelen af registreringsafgiften overføres til benzin og/eller kørselsafgifter

Justering 3: Større differentiering af registreringsafgift

Uanset om man ønsker at hæve den samlede beskatning af transporten eller sænke andre afgifter på biler, vil det have afgørende betydning for den samlede CO₂-effekt, hvordan man sammensætter registreringsafgiften. Beregninger af den fiskale effekt af ændringer i registreringsafgiften er uhyre vanskelige, da bilsalget svinger meget og priselasticiteten mellem biltyper er stor. Det samme gælder klimaeffekten. Som et meget groft skøn kan man sige, at afgiftsprovenuet følger CO₂-reduktionen.

¹⁷ Det økologiske Råd 2008

Hvis man laver en reform, der ikke har nogen fiskale effekter, vil der heller ikke opstå store adfærdsændringer. Og omvendt. Hvis CO₂-udslippet fx falder 2 pct. på kort sigt og 20 pct. på langt sigt, vil registreringsafgiften falde med 20 pct. på både kort og langt sigt. Benzinafgiftsprovenuet vil falde med 2 pct. på kort sigt og 20 pct. på langt sigt. Dog kan man i udgangspunktet overfinansiere, så reformen efter adfærdsvirkninger er provenuneutral. Det var hvad regeringen forsøgte at gøre sidst. Den første samlede vurdering af regeringens sidste justering viser imidlertid tydeligt dilemmaet. Her tilskrives de sidste måneders nedgang i salget af benzinslugere kun i mindre omfang justeringen af afgifterne¹⁸.

Rapporten bekræfter billedet af, at hvis man nøjes med justeringer i stedet for større omlægninger, bliver resultatet for miljøet også mindre justeringer. Jo større afgift de mest miljøbelastende biler skal betale, og jo mindre de miljøvenlige biler skal betale, jo større klimaeffekt. Næsten samme, effekt – men ikke helt - kan opnås ved en eventuel differentiering af kørselsafgiften, afhængig af hvilken bil man benytter.

En særlig udfordring udgør målet om at fremme de helt nye teknologier som elbiler og elhybrider. Der hersker stor enighed om, at de udgør et stort potentiale i forhold til klimaet, både fordi de er mere effektive og fordi de har en stor gavnlig effekt for mulighederne for at udbygge andelen af vedvarende energi i Danmark. Elbiler er fritaget for registreringsafgift frem mod 2012, mens beskatningen af hybridbiler skal forhandles i 2009. En samlet begunstigelse af de nye bilteknologier udgør ifølge mange rapporter en af de hurtigste og mest effektive veje til en reduktion af CO₂-udslippet fra transportsektoren. Man skal i den sammenhæng være opmærksom på, at en generel nedsættelse af registreringsafgiften vil udhule den positive effekt, som elbilerne i dag nyder godt af.

En nedsættelse af registreringsafgiften vil som nævnt uundgåeligt også føre til flere biler på vejene. En af måderne at begrænse denne effekt på, kunne fx være kun at halvere registreringsafgiften for familiens første bil, mens der betales fuld afgift for nummer to bil i familien.

Afgifter på godstransport

Med regeringens trafikplan er der lagt op til at indføre en kørselsafgift på tunge køretøjer som den, vi kender fra Tyskland

I 2006 indførte Tyskland den såkaldte maut, der pålægger tunge køretøjer over 12 tons en kørselsafgift på ca. 0,13 EUR/km (afhænger af

¹⁸ Tetraplan: Nye bilafgifter og energiforbrug, Energi- og CO₂-mæssige effekter af afgiftsændringen i april 2007, Januar 2009

vognen og dens miljøegenskaber), en tarif der forventes opjusteret til ca. 0,16 EUR i gennemsnit næste år. I Sverige påtænkes indført lignende afgift på tunge køretøjer. Mauten er stadig så ny, at det kan være svært at måle dens effekt. Ikke desto mindre tyder de første erfaringer på, at den har ført til en vis overflytning af gods fra vej til andre transportformer. Ifølge en opgørelse fra det tyske Toll Collect, kunne tyskerne allerede i august 2007 registrere en tilvækst af godstransporten over til jernbanen på 7% siden mauten blev indført¹⁹.

Større resultater har man opnået i Schweiz, hvor man både har pålagt vejtransport kørselsafgifter og satset på en markant udvidelse af infrastrukturen for især jernbanen. Her er det lykkedes at knække vejkurven og opnå 16% besparelser i transporten og 66% stigning i den skinnebårne godstransport siden 2000. En del tyder altså på, at også for godstransporten er en kombination af økonomiske virkemidler og de rigtige investeringer den langt mest effektive måde at opnå CO₂-reduktioner på.

Man bør dog være opmærksom på, at en stigende del af godstransporten er "just in time" og levering af mindre forsendelser, som ikke umiddelbart kan overføres til bane og sø. Men der vurderes i flere analyser at være et potentiale, der kan realiseres gennem en kombination af bedre infrastruktur, bedre organisering af godstransportkæderne og ændrede afgifter. Man kunne for eksempel starte med at lade lastbiltrafikken dække de samfundsøkonomiske omkostninger.

Konklusion

Sammenfattende for hele transportsektoren kan man konstatere, at en større afgift per kørt kilometer under alle omstændigheder vil give en markant reduktion i CO₂-udslippet, svarende til at en kørselsafgift på gennemsnitligt ca. 25 øre per km. vil give en CO₂-reduktion fra den personlige vejtransport på ca. 10% efter fem år og over 20% af det samlede CO₂-udslip efter ti år, hvis der *ikke* kompenseres med lavere registreringsafgifter. Det vurderes at tunge køretøjer vil opnå tilsvarende reduktioner.

Dertil kommer, at man kan forstærke effekten markant ved en stærk differentieret registreringsafgift, der ikke mindst favoriserer elbiler og hybridbiler. En sådan omlægning vil dog have mindre gennemslagskraft, hvis man samlet sænker registreringsafgiften.

¹⁹ Folketingets Skatteudvalg, Alm. Del, Bilag 199

En forøgelse af de grønne afgifter på transportområdet vurderes således samlet at være en effektiv vej til reduktion af CO2 udslippet.

Justering	CO2-reduktion	Fiskal effekt	Social effekt
1 Nye kørselsafgifter uden kompensation	Høj	Positiv Neutral/høj	Større lighed
2 Kørselsafgifter og halvering af registreringsafgift	Mellem	Negativ eller neutral	Større lighed
3 Større differentiering af registreringsafgifter	Mellem eller Høj	Neutral eller negativ	Større lighed

Scenarie 3: Højere afgifter i energisektoren

Afgifter i energisektoren, det vil sige afgifter, der pålægges energiselskaberne direkte, havde i 2008 følgende sammensætning:

Afgift af stenkul mv.	1.425
Affaldsavgift	1.124
Naturgasavgift	3.700 ²⁰
I alt	6.249

Skattekommisionen lægger op til beskedne stigninger i disse afgifter, dog medregnes to mia. kr. som provenu fra salg af CO₂-kvoter til den kvotebelagte sektor fra 2012.

Samtidig foreslår kommissionen, at der indføres en afgift på biobrændsel på 7,5 kr. pr. GJ anvendt til rumvarme. Disse afgifter understøtter ikke i sig selv en målsætning om mere vedvarende energi, men kan forhindre en forrykning af forholdet mellem biobrændsler og andre brændsler, der kan føre til privatøkonomiske incitamentter til individuel opvarmning med alternative varmekilder, der ikke umiddelbart kan afgiftsbelægges. Afgifter på opvarmning bør ikke favorisere individuel varme frem for kollektive løsninger, da det typisk er i de kollektive værker, at der er størst energieffektivitet.

Generelle bemærkninger

Der er stor sandsynlighed for, at EU's kvotesystem vil fortsætte efter 2012, og at Energisektoren fra første dag vil skulle betale for sine kvoter i modsætning til den første kvoteperiode 2008-12. På den baggrund er det stærkt omdiskuteret, om det overhovedet giver mening at afgiftsbelægge energisektoren yderligere.

Mod en yderligere afgiftsbelægning taler, at EU's kvoteloft under alle omstændigheder sætter en absolut grænse for, hvor meget CO₂ sektoren udleder. Overskrider de danske elselskaber for eksempel deres kvote, vil de være tvunget til at købe yderligere kvoter andre steder i EU, hvor man så udleder mindre. Og omvendt.

For en yderligere afgiftsbelægning taler – udover fiskale hensyn – at der kan være mange andre grunde end klimaet til at stræbe efter en mindre brug af fossile brændstoffer. Det vil mindske afhængigheden af import af råstoffer fra forholdsvis få lande og det vil fremskynde en udvikling, som

²⁰ En mindre del af disse afgifter betales dog af private naturgaskunder

stigende priser på fossile brændstoffer, jf. IEA's sidste outlook alligevel vil generere. I den sammenhæng er det værd at notere sig, at kulprisen i de sidste måneder ikke forholdsmæssigt har haft det samme fald som olien. Dertil kommer, at kvotereguleringen stadig er omgærdet af en vis usikkerhed, og at det efter EU's beslutning om, at en væsentlig større del af EU-landenes klimaforpligtelser kan købes gennem de fleksible mekanismer, er uklart, hvor høje kvotepriserne vil blive i fremtiden og om de kan skabe den ønskede effektivisering og udvikling i sektoren, der kan forberede det systemskifte, der skal føre til markante reduktioner i CO₂-udslippet efter 2020. Derudover må det være et ønske at også energisektoren sparer på energien. Det virker uhensigtsmæssigt at slutbrugerne isolerer deres huse og slukker for el-apparaterne på grund af stigende afgifter, mens der ikke gives afgiftsincitament til forbedringer på kraftværkerne.

Der kan således anføres mange gode grunde til at fortsætte med at søge større energieffektivitet i energisektoren, fx gennem afgifter. I dette notat vurderer vi imidlertid kun klimaeffekten af forskellige afgiftsændringer med udgangspunkt i den viden, vi har i dag. På den baggrund vurderes alle varianter af afgifter indenfor selve energisektoren alt andet lige at have en lav klimaeffekt, da en lav kvotepris i de førstkommande år, alt andet lige må forventes at blive afløst af en betydelig højere senere, og at de professionelle markedsaktører vil tage højde for det.

I det følgende præsenteres ikke desto mindre for eksemplets skyld tre mulige justeringer af beskatningen. 1) Højere beskatning af brændsler også i elproduktionen, 2) Højere skat på brændsler bortset fra elproduktionen og 3) Bedre brug af biogas.

Justering 1: Højere beskatning af brændsler.

Hvis man ønsker en højere beskatning af energiproduktionen, kan det ske ved at beskatte kraftværkernes brændsler. Det sker allerede i varme-sektoren, men ikke i elsektoren, hvor man beskatter strømmen ude hos forbrugeren. Fordelen ved at beskatte brændsler (input) frem for elektricitet (output) er, at det motiverer til effektiviseringer inden for energisektoren.

Som tommelfingerregel vil en 10 procent stigning i energipriser typisk føre til et fald i forbruget på mellem 2 og 5 procent i løbet af en årrække. Det betyder på den ene side, at det samlede energiforbrug må forventes at falde ved en hævelse af energisektorens grønne afgifter, idet den fiska-

le effekt dog vil være aftagende som følge af den adfærdsregulerende virkning, der rent faktisk reducerer forbruget²¹.

Som forklaret oven for, kan der være mange gode grunde til at hæve de grønne afgifter generelt i energisektoren, men man skal gøre sig klart, at på grund af kvoterne vil en øget effektivisering i sektoren ikke samlet føre til et mindre CO₂-udslip, fordi den opnåede gevinst vil resultere i, at de danske værker blot sælger kvoterne til udslip til andre lande eller virksomheder – dette gælder også, selvom kvotepriserne ser ud til at blive lavere end forventet de næste år.

Justering 2: Differentieret brændselsafgift

En variant til den generelle forhøjelse af alle energiafgifter, er en selektiv forhøjelse af afgiften på brændsler afhængig af CO₂-belastningen. Det vil i praksis sige en differentiering mellem kul og gas, da olie er stort set fraværende i kraftværksektoren og vind, affald og biomasse i forvejen er underlagt særlige regler.

Fordelen ved denne variant vil være, at den alt andet lige tilskynder energiselskaberne til at søge mod naturgas, da afbrændingen udleder mindre CO₂. Ulempen er, at en sådan afgift kan virke stærkt konkurrenceforvridende og dermed reelt flytte produktion af el på de danske – forholdsvis effektive – kulværker til mere ineffektive værker i udlandet. Dermed vil en større satsning på differentierede brændselsafgifter alene i den danske energisektor ganske givet øge den danske energieffektivitet og mindske det danske CO₂-udslip – men det er ikke givet, at den samlede CO₂ effekt i et europæisk perspektiv vil blive positiv.

Brændselsbeskatning er derudover omtalt i direktivet om beskatning af energiprodukter og elektricitet. Dette direktiv er et minimumsdirektiv, det vil sige, at der lægges et minimum, men ikke noget loft for beskatning af brændsler. Men det betyder også, at man kun må beskatte, såfremt det ikke hindrer funktionaliteten på det indre marked, hvilket tolkes som en hindring mod at lave inputsbeskatning, altså meget høj beskatning på brændsel.

Justering 3: Større udnyttelse af biogas

Der er enighed om, at vi i Danmark har et stort uudnyttet potentiale for at benytte vores gylle til produktion af biogas. I dag produceres ca. 3 PJ

²¹ Dansk Energi og Copenhagen Economics: Energibeskatningens rolle, klima energi og fordeling, 12.12.08

biogas om året, mens potentialet ifølge Energistyrelsen er ca. 40 PJ. Der er samtidig enighed om, at det er mere økonomisk og klimamæssigt at benytte biogassen til at erstatte naturgas lokalt i de decentrale kraftvarmeværker. Etablering af biogasledninger fra biogasanlæggene direkte til de lokale decentrale kraftvarmeværker er således relativt billig, mens opgradering til distribution via naturgasnettet og til benyttelse i fx busser i forhold hertil er meget bekostelig, idet der dog ikke foreligger valide beregninger for, præcis hvor bekostelige. Af samme grund hersker der en vis uenighed om, hvornår potentialet for lokal anvendelse af biogas i kraftvarmeværkerne er opbrugt.

Energistyrelsen, DGC, Energinet.dk, MidtNord, Dong og andre har derfor igangsat et fællesprojekt, der skal se på afsætningsmuligheder for biogas, miljøforhold og markedsforhold. Så snart resultatet af denne analyse forelægges, bør afgiftssystemet tilpasses, så det understøtter konklusionerne fra denne analyse. Det bør dog også nævnes, at her og nu, hvor det er afgørende at få sat skub i biogassen, er det vigtigt, at de mange muligheder for lokal anvendelse i kraftvarmeværkerne ikke bliver skubbet i baggrunden som følge af en debat om den mere langsigtede distribution via naturgasnettet.

Konklusion

Justering	CO₂-reduktion	Fiskal effekt	Social effekt
1 Generel forhøjelse af afgifter i energisektoren	Lav	Positiv men lille	Negativ
2 Specifik forhøjelse af brændselsafgifter	Lav	Positiv men lille	Negativ

Bilag 1 De nuværende grønne afgifter

Tabel 1. Statens afgiftsprovener 2001 - 2009

Finansår	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
	Mio. kr.								
Tinglysningsafgift	4.862	5.421	6.147	6.502	8.548	8.810	8.574	8.000	7.200
Merværdiafgift (moms)	135.588	130.234	132.203	140.423	151.752	165.813	174.281	180.000	184.300
Energiafgifter mv.	30.160	31.115	31.509	31.768	31.161	31.375	30.957	31.425	31.350
Afgift af stenkul mv.	1.401	1.508	1.739	1.594	1.464	1.539	1.413	1.425	1.350
Afgift af elektricitet	7.733	8.241	8.310	8.378	8.427	8.697	8.664	8.500	8.800
Naturgasafgift	3.846	3.794	3.597	3.802	3.717	3.678	3.124	3.700	3.500
Afgift af olieprodukter	7.029	7.141	7.444	7.713	8.029	8.204	8.548	8.800	8.750
Benzinafgift	10.151	10.432	10.420	10.282	9.524	9.256	9.209	9.000	8.950
Afgifter vedr. motorkøretøjer	21.606	24.582	23.107	27.528	32.297	35.535	35.603	34.038	33.510
Vægtafgift (grøn ejerafgift)	7.406	7.943	8.017	8.334	8.693	9.221	8.712	9.918	10.295
Registreringsafgift	12.358	14.487	12.839	16.799	21.109	23.731	24.321	21.590	20.590
Afgift af ansvarsforsikringer	1.526	1.821	1.923	1.999	2.040	2.125	2.097	2.050	2.125
Afgift af vejbenyttelse	316	331	328	396	456	457	473	480	500
Miljøafgifter	9.277	9.281	9.174	9.236	9.558	9.682	9.918	9.954	10.976
CO2 - afgift	4.843	4.728	4.809	4.836	5.072	5.121	5.091	5.099	6.199
Afgift af svovl	108	119	195	118	78	69	103	100	105
Afgift af engangsservice ¹⁾	27	-	-	-	-	-	-	-	-
Emballageafgift ¹⁾	845	971	951	921	935	1.003	1.073	1.072	1.074
Afgift vedr. CFC	44	58	55	52	53	61	48	55	55
Afgift af klorerede opløsningsmidler	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Afgift af bekæmpelsesmidler	359	371	398	423	412	365	445	600	500
Affaldsafgift	1.069	1.090	916	1.005	1.087	1.143	1.239	1.124	1.134
Afgift af råstofmaterialer	168	157	154	161	195	223	219	205	205
Afgift af ledningsført vand	1.414	1.432	1.416	1.430	1.389	1.378	1.380	1.375	1.375
Afgift af spildevand	284	265	187	197	211	179	181	200	205

Afgift af kvælstof	28	27	26	27	25	25	28	25	25
Afgift af visse vækstfremmere	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Afgift af PVC og ftalater	67	60	51	43	44	44	43	39	39
Afgift af Ni/Cd - batterier	20	21	14	22	23	24	17	15	15
Afgift af mineralsk fosfor	-	-	-	-	32	47	52	45	45
Tilskud til Euro 3 lastbiler	0	-19	0	0	0	-	-	-	-
Afgifter på spil mv.	1.436	1.901	2.031	2.251	2.292	2.430	2.624	2.555	2.615
Øvrige punktafgifter	15.162	15.364	15.072	13.925	13.879	13.853	13.350	12.961	12.961
Afgift af spiritus	1.666	1.700	1.516	1.188	1.192	1.165	1.215	1.175	1.175
Afgift af vin	1.188	1.167	1.159	1.144	1.011	1.010	1.033	1.049	1.049
Afgift af øl	1.471	1.438	1.466	1.363	1.143	1.111	1.085	1.050	1.050
Afgift af alkoholsodavand	-	-	-	-	8	16	17	15	15
Tobaksafgift	7.521	7.679	7.671	7.037	7.192	7.371	7.247	6.995	6.995
Afgift af chokolade mv.	1.337	1.320	1.326	1.369	1.404	1.419	1.420	1.399	1.399
Afgift af konsumis	171	174	178	179	181	188	178	180	180
Afgift af mineralvand mv.	748	763	679	496	495	516	428	424	424
Forskellige forbrugsafgifter	553	551	533	547	535	539	505	474	474
Passagerafgift	477	512	464	508	650	353	35	0	0
Afgift af lystfartøjsforsikringer	69	69	73	78	84	91	96	125	125
Afskrivninger mv.	-39	-8	7	15	-16	74	88	75	75
Lønsumsafgift	3.839	3.591	3.585	3.730	3.917	4.378	4.672	4.695	4.795
Told	2.163	1.910	2.030	2.418	2.832	3.130	3.282	3.175	3.275
EU's landbrugsordninger	199	229	128	154	256	54	-18	525	380
I alt	224.292	223.628	224.986	237.934	256.492	275.060	283.242	287.328	291.363

Anm.: Tallene i tabellen er de bogførte tal og angivet i løbende priser

* Skøn december 2008.

1) Fra og med 2002 er afgift af engangsservice bogført sammen med emballageafgiften.