



Grundnotat

Om

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet, KOM(2011)169

1. Resumé af forslaget

- *Kommissionen har den 15. april 2011 fremsat forslag om revision af energibeskatningsdirektivet, der fastlægger de overordnede rammer for energibeskatningen herunder minimumssatser mv.*
- *Forslaget skal sikre en mere rationel og målrettet energibeskatning, som kan være et centralt instrument til opfyldelse af EU's klima og energimål, samt være et effektivt supplement til EU's emissionshandelssystem (benævnes CO2kvotesystemet i det følgende).*
- *Med forslaget bliver CO2 udledninger udenfor CO2kvotesystemet beskattet med en afgift på niveau med CO2 kvoteprisen samtidig med, at der undgås overlapninger af de to systemer. De gratis kvoter i emissionshandelssystemet vil blive afspejlet som et bundfradrag i afgiftssystemet.*
- *Der indføres en opdeling af den nuværende minimumsenergiavgift i en CO2 komponent baseret på CO2 indholdet i energiprodukterne og en energikomponent baseret på energiindholdet (GJ) i energiprodukterne og elektricitet.*
- *Strukturændringen foreslås sat i kraft 1. januar 2013 og gennemført gradvist indtil 2023, hvor den vil være fuldt indført.*

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2011) 169 af 13. april 2011 fremsendt forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

Forslaget er oversendt til Rådet den 15. april 2011 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 og vil skulle vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa Parlamentet

3 Formål og indhold

Formål

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at EU har vedtaget en række ambitiøse og bindende klima- og energimål for perioden frem til 2020. Energi-afgifterne er et af de instrumenter, som medlemsstaterne råder over til virkeliggørelse af disse mål. En rationel tilpasning af energibeskatningen vil kunne forbedre incitamenterne til opnåelse af disse mål. Det Europæiske Råd har derfor opfordret Kommissionen til at fremsætte forslag om en revision af energibeskatningsdirektivet.

Det nuværende energibeskatningsdirektiv fastlægger minimumssatser for beskatningen af energiprodukter (kul, olie, gas og biobrændsler), der anvendes som motorbrændstof eller som brændsel til opvarmning, og for elektricitet. Biomasse som f.eks. halm og træ er ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde, men vil kunne fritages eller beskattes efter nationale regler.

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at der er en række problemer med det gældende direktiv, jf. nedenfor.

For det første afspejler de nuværende minimumsafgifter ikke energiprodukternes energi eller CO₂ indhold. Det fører til fordrejninger på markedet for energiprodukter og har medført incitament, som er i strid med EU's klima og energimål. Eksempelvis beskattes kul, som har et højt CO₂ indhold, lavere end naturgas og fyringsolie, målt i forhold til t CO₂. Det giver incitament til at bruge kul frem for energikilder, der giver mindre CO₂ udledninger. Hertil kommer, at de nuværende minimumssatser ikke er neutrale i forhold til energiprodukternes energiindhold. Fyringsolie har således en minimumsafgift, som er højere pr. GJ energi end kul og naturgas. Det begunstiger kul og naturgas i forhold til fyringsolie.

Med hensyn til motorbrændstoffer diskriminerer de nuværende minimumsafgifter mellem diesel og benzin. Minimumsafgifterne er højere for benzin, og giver incitament til brug af diesel, som er langt større end den naturlige fordel, som diesel har i forhold til benzin som følge af det højere energiindhold pr. liter. De nuværende minimumsafgifter, som er fastsat pr. liter, diskriminerer også mellem biobrændstoffer og konventionelle brændstoffer. Det skyldes, at minimumssatserne ikke tager hensyn til, at biobrændstoffer har et lavere energi- og CO₂ indhold end de konventionelle brændstoffer pr. liter, hvilket medfører, at ethanol bliver det hårdest beskattede motorbrændstof – målt i forhold til energi- og CO₂ indhold. Der kan p.t. kun korrigeres for dette gennem besværlige statsstøttegodkendelser.

Hertil kommer, at det nuværende energibeskatningsdirektiv ikke er koordineret med EU's CO₂-kvotesystem, jf. eventuelt www.ens.dk for en beskrivelse af EU's CO₂-kvotesystem. Den manglende koordinering har givet anledning til, at visse sektorer er blevet udsat for dobbeltregulering, dvs. kvoter og afgifter, medens andre er blevet belastet enten med afgifter eller kvoter, og andre igen er blevet fritaget for både afgifter og kvoter.

Forslagets indhold

Forslaget indebærer en opsplitning af den nuværende beskatning i en CO₂-komponent og en energikomponent.

CO₂ beskatningen baseres på energiprodukternes CO₂-emissioner med en sats på 20 euro pr. ton CO₂ (150 kr. pr. ton CO₂), uanset energiproduktets art. Den CO₂-relaterede del af beskatningen vil være nul for alle biobrændstoffer og biobrændsler, idet de anses for at være CO₂-neutrale. Det vil give biobrændslerne og biobrændstofferne en naturlig fordel.

Videre vil alle CO₂-emissioner, som er omfattet af EU's CO₂-kvotesystem blive fritaget for CO₂-afgift. Dermed løses det dobbeltreguleringsproblem, som findes i det nuværende direktiv, jf. ovenfor. Forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet sikrer således en ensartet belastning af energi indenfor og udenfor kvotesektoren. Energi udenfor kvotesektoren pålægges en CO₂afgift, der svarer til den kvote pris, der betales indenfor kvotesektoren, mens energi indenfor kvotesektoren pålægges kvoter.

Forslaget indebærer også, at der indføres et bundfradrag i CO₂-afgiften for sektorer, der er udsat for såkaldt carbon leakage. Carbon leakage referer til, at høje afgifter i visse tilfælde alene leder til eksport af et givent miljøproblem, idet den berørte produktion flytter til lande med mere lempelig regulering. Det styrker ikke det globale klima. Bundfradraget modsvarer de gratis kvoter, der uddeles indenfor CO₂-kvotesystemet til sektorer, som er udsat for carbon leakage, jf. Kommissionens beslutning af 24. december 2009 (nr. K(2009) 10251). Dermed vil CO₂-belastningen af virksomheder fra samme sektorer grundlæggende være ens og uafhængig af, om virksomhederne er indenfor eller udenfor kvotesystemet.

For elektricitet indføres ingen særskilt CO₂-afgift, idet brændsel til fremstilling af el enten vil være omfattet af CO₂-kvotesystemet eller også af CO₂-afgifterne. Det sidste vil være tilfældet for de små værker, der er udenfor kvotesektoren. På denne måde vil elprisen indeholde en indirekte kvote- eller CO₂-afgiftsbelastning. Ved at fritage elektricitet for CO₂-afgift undgås dermed en dobbeltbelastning af elektricitet, som ikke vil have nogen miljømæssigbegrundelse, men alene vil medføre en omkostningsforhøjelse. Dette skyldes, at CO₂ udledningerne er reguleret i kvotesystemet, og en el CO₂ afgift på toppen af kvoteprisen vil ikke medføre yderligere CO₂ reduktioner i det samlede kvotesystem.

For så vidt angår landbrugssektoren foreslås den nuværende adgang til fuldstændig afgiftsfritagelse ophævet, og at sektoren pålægges samme

CO2-afgifter som industrien. Kommissionen har dog bebudet en rapport, hvori den undersøger risikoen for carbon leakage i denne sektor, og at den vil træffe passende foranstaltninger til, at alle sektorer med risiko for carbon leakage behandles ens.

Den generelle energibeskatning vil blive baseret på energiprodukternes energiindhold målt i GJ, således at der bliver et incitament til at spare energi. Samtidig sikres, at beskatningen vil være neutral overfor valget mellem forskellige brændsler. Videre vil det – i forhold til de gældende minimumssatser – give en naturlig fordel til biobrændstoffer og biobrændsler, som har et lavere energiindhold end konventionelle brændsler, jf. nedenfor.

For opvarmningsbrændsel anvendes den nuværende minimumssats for elektricitet på 0,15 euro pr. GJ (1,125 kr. pr. GJ) svarende til ca. 0,5 euro pr. 1000 kWh eller 3,75 kr. pr. 1000 kWh på alle energiprodukter, der anvendes til opvarmning. Herved opnås samme satser for ensartede energianvendelser.

For motorbrændstofferne, herunder biobrændstoffer, er minimumsenergi-afgiften fastsat til 9,6 euro pr. GJ (72 kr. pr. GJ) i 2018, svarende til den nuværende minimumssats for benzin, der dog er fastsat pr. liter, minus den tilsvarende CO2 del af minimumssatsen. Der foreslås en gradvis forhøjelse af dieselaafgiften op til det nuværende niveau for minimumsafgiften for benzin, jf. tabel 1.

Tabel 1. Ændring af minimumsafgifterne for motorbrændstofferne

		Det nuværende direktiv	Kommissionens forslag		
			2011	2013	2015
		EURO pr. GJ			
Energiafgift	Benzin	-	9,6	9,6	9,6
	Diesel	-	8,2	8,8	9,6
		EURO pr. ton CO2			
Co2afgift	Benzin	-	20	20	20
	Diesel	-	20	20	20
		EURO pr. 1000 liter			
Total	Benzin	359	359	359	359
	Diesel	330	359	382	412

På grund af højere energi- og CO2-indhold i diesel vil minimumsafgiften pr. liter blive højere end afgiften pr. liter benzin, jf. tabel 1. Omlægningen fra liter afgift til energi- og CO2-afgift medfører, at dieselaafgiften forhøjes til 412 euro pr. 1000 liter (3090 kr. pr. 1000 liter), medens benzinaafgiften bliver uændret 359 euro pr. 1000 liter (2690 kr. pr. 1000 liter). Dieselsatsen pr. liter vil således blive ca. 15 pct. højere på diesel end på benzin.

Med de nuværende regler har medlemsstaterne en vis frihed til at fastsætte forholdet mellem afgiftsbelastningen på tværs af de forskellige energiprodukter – dette gælder så længe minimumsavgiftskravet er opfyldt. Med revisionen af Energibeskatningsdirektivet foreslår Kommissionen, at nationale afgifter, som ligger over minimumsavgifterne, skal fastsættes med udgangspunkt i såvel CO₂-indholdet som energiindholdet og således, at der fastsættes samme nationale satser for de produkter, hvor der er fastsat samme minimumsavgifter. Med andre ord skal det nationale afgiftsniveau fremover være ens for kul, olie og naturgas i forhold til CO₂ og energiindholdet – også selvom minimumssatserne er opfyldt.

Dette har ikke den store betydning for den danske beskatning af brændsler, idet de allerede er afgiftsbelagt med samme satser.

Den danske beskatning af motorbrændstoffer er fastsat med samme CO₂ sats for benzin og diesel, men energisatserne er væsentligt højere for benzin end for diesel

Kommissionens forslag medfører store tilpasninger for diesel, som i de fleste medlemsstater ligger væsentligt under benzinsatserne. Der foreslås en overgangsperiode indtil 2023. Ved de nuværende danske satser (med standard biobrændstofindhold) er dieselsatsen på i alt 290,2 øre pr. liter og benzinsatsen på 424,5 øre pr. liter. Dvs. belastningen af diesel ligger aktuelt knap 30 pct. under afgiftsbelastningen af benzin.

For landbrugssektoren ophæves som nævnt ovenfor muligheden for at give hel eller delvis afgiftsfritagelse for sektorens energiforbrug. Men der indføres en mulighed for, at der kan gives afgiftslempelse for energiafgiftselementet, hvis de begunstigede bliver omfattet af ordninger, som fører til øget energieffektivitet, der stort set svarer til det, der ville være opnået, hvis EU-standardminimumssatserne var blevet anvendt.

Efter det nuværende direktiv fritager medlemsstaterne elektricitet, der produceres om bord på et fartøj, herunder fartøjer der ligger ved kaj i en havn, fra beskatning. Kommissionen foreslår, at elektricitet, der tilføres fra land til skibe ved kaj i en havn, fritages for beskatning for at anspore til, at skibene undlader at producere elektricitet på egne afgiftsfri brændsler, og i stedet anvender den renere strøm, der kan leveres fra land. Ordningen indføres i første omgang for en otte års periode.

Forslaget begrænser anvendelsesområdet for mineralogiske og metallurgiske processer, som hidtil har været udenfor direktivet, til kun at omfatte de generelle energiafgifter med mulighed for hel eller delvis afgiftsfritagelse for dette element. Brændsler til de omhandlede processer vil herefter være belastet af enten CO₂-kvoter eller af en CO₂-afgift.

Der har været nogle problemer i forbindelse med det nuværende direktivs definition af brændstoftanke. Definitionen har medført, at nogle vognmænd, som har fået ændret deres tanke i forbindelse med ombygning af køretøjerne, har fået problemer i visse medlemsstater, idet de har skullet beta-

le afgifter af tankenes indhold af brændstof, der allerede har været beskattet i en anden medlemsstat. Kommissionen foreslår en ny definition, hvorefter det ikke længere kun er fabrikanterne, der udelukkende kan tilpasse tankene til kommercielle køretøjer. Den ombygning, som sker i Danmark, vil herefter kunne godkendes, selvom den ikke er sket hos lastbilfabrikanten.

Minimumssatserne for energiafgifterne foreslås reguleret hvert 3. år efter et harmoniseret forbrugerprisindeks. Med hensyn CO₂-afgiften skal Kommissionen i forbindelse med, at den hver 5. år forelægger Rådet en rapport om anvendelsen af energibeskatningsdirektivet, undersøge CO₂-minimumsafgiften i lyset af udviklingen i markedsprisen for emissionskvoterne.

En række af de østeuropæiske medlemsstater får overgangsperioder indtil 2021 med hensyn til indførelse af CO₂-afgifter. Hvis Unionen beslutter sig for yderligere reduktioner i drivhusgasemissionerne i tiden frem til 2020, undersøger Kommissionen om overgangsperioderne er hensigtsmæssige, og om der skal foreslås forkortelser eller ændringer i CO₂-afgiften.

4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentets skal høres i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 115. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om et forslag om ændring af et allerede eksisterende direktiv. Ved det foreslåede direktiv sikres medlemsstaterne fortsat en betydelig grad af fleksibilitet til eksempelvis – som Danmark – at fastsætte afgifter, der overstiger minimumsafgifterne. Kommissionen finder, at forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Kommissionens forslag er i stor overensstemmelse med de ændringer, som gennem nogle år er foretaget i de danske energi- og CO₂-afgifter. Der har således gennem mange år været en opdeling i en energiafgift og en CO₂-afgift.

Danmark har endvidere foretaget nogle ændringer, som har taget hensyn til samspillet mellem CO₂-afgiften og EU's emissionshandelssystem. Der er således afgiftsfritagelse for CO₂-afgift af det kvotebelagte energiforbrug til elproduktion og brændsel til proces i industrien m.v.

Der er også indført bundfradrag i CO₂-afgiften, som har samme formål som Kommissionens forslag, nemlig at skabe ligestilling med de gratis kvoter i kvotesystemet.

Kommissionens forslag er lidt mere stringent end det danske mht. dobbeltreguleringsproblematikken, idet der efter de danske regler betales CO₂-afgift af fjernvarme- og kraftvarmeværkernes kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion. Kommissionens forslag indebærer, at der skal gives CO₂-afgiftsfritagelse for dette brændselsforbrug.

Endvidere vil der – efter forslaget – ikke kunne ydes bundfradrag i CO₂-afgiften til gartnerne, som der gøres i Danmark, idet disse ikke er omfattet af de sektorer, som er udsat for carbon leakage, hvilket betyder, at der heller ikke i fremtiden kan gives gratis kvoter til store gartnere. Forslaget sikrer således på sigt ligestilling indenfor gartnerierne. Men Kommissionen undersøger, om der er risiko for carbon leakage i landbrugssektoren. Endvidere vil bundfradragene i den nuværende CO₂-afgift skulle beregnes på en lidt anden måde end efter de danske regler.

Den foreslåede CO₂-minimumsafgift er på niveau med den danske, som er på ca. 158 kr. per ton CO₂ for alle brændsler. Den danske energiafgift er på 58,4 kr. pr. GJ for alle brændsler, hvilket derimod er mange gange højere end Kommissionens forslag på 1,125 kr. pr. GJ for brændsler.

Den danske CO₂-afgift for motorbrændstoffer er den samme som for brændsler (36,1 øre pr. liter benzin og 39,1 øre pr. liter diesel, iblandet standard biobrændstof). Derimod er den danske energiafgift på motorbrændstoffer særligt for benzin væsentligt højere end de foreslåede minimumsafgifter. For benzin (standard biobrændstofblanding) er satsen på 120,3 kr. pr. GJ (EU minimumsatsen er 72 kr. pr. GJ for benzin og diesel i 2018 og 62 kr. pr. GJ i 2013 for diesel). Dieselsatsen er på 70,4 kr. pr. GJ i dag, men stiger til 75,6 kr. pr. GJ i 2015 og er derfor lidt over Kommissionens foreslåede sats både i 2013 og i 2018.

Hvis dieselsatsen som foreslået af Kommissionen skal være på niveau med benzinsatsen (efter energi og CO₂-indhold) i 2023, vil den skulle forhøjes til 468,1 øre pr. liter svarende til en stigning på 177,9 øre pr. liter eller en afgift, som bliver 43,6 øre pr. liter højere end benzinsatsen på 424,5 øre pr. liter.

Kravet fra Kommissionen kan nås enten ved en opjustering af dieselafgiften, en nedjustering af benzinafgiften eller en kombination heraf. Udviklingen i afgiftssatserne fremgår af nedenstående skema, såfremt tilpasningen i dieselafgiften sker til det nuværende niveau for benzinafgiften. Benzinafgiften, som er betydeligt over minimumsafgiften, kan dog være såvel lavere som højere end det nuværende niveau i 2011. Den nuværende indeksering medfører højere benzinafgifter i f.eks. 2015.

Tabel 2. Udviklingen i afgiften på hhv. diesel og benzin

Øre pr. liter standard biobrændstof blanding	Danske satser 2011	Danske satser 2015	Com satser 2013	Com satser 2015	Com satser 2018	Satser i 2023 ved DK benzin satser,
	Løbende priser					2011priser
Energiafgift						
Benzin	388	417	233	233	233	388
Diesel	251	270	219	236	257	429
CO2 afgift						
Benzin	36	39	34	34	34	36
Diesel	39	42	37	37	37	39
Total						
I alt benzin	424	456	267	267	267	424
I alt diesel	290	312	256	273	294	468

Det bemærkes, at der vil være en mindre afvigelse i Kommissionens minimumssatser, som er angivet i den forrige tabel på grund af, at de danske emissionsfaktorer – CO2-indholdet i de enkelte energiformer – er lidt lavere end dem, som Kommissionen har lagt til grund.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Gældende dansk lovgivning er i stor udstrækning i overensstemmelse med direktivforslaget. En vedtagelse af direktivforslaget vil dog nødvendiggøre justeringer i den danske lovgivning vedrørende beskatningen af motorbrændstoffer som følge af, at forholdet mellem dieselafgiften og benzinafgiften skal tilpasses, som vist i oversigten ovenfor. Der vil efter en sådan tilpasning ikke være nogen begrundelse for den forhøjede vægtafgift på dieseldrøjetøjer (udligningsafgiften), som har haft til formål at modsvare den nuværende afgiftsbesparelse på diesel.

Videre vil forslaget medføre, at CO2-afgiften på brændsler til de kvoteomfattede fjernvarme- og kraftvarmeanlæg ikke længere kan opretholdes.

Hertil kommer, at de nuværende bundfradrag i CO2-afgiften, som ydes til gartnerne, ikke vil kunne opretholdes. Kommissionen har imidlertid bebudet en rapport, hvori den undersøger risikoen for carbon leakage i landbrugssektoren, samt at den vil træffe passende foranstaltninger til, at alle sektorer med risiko for carbon leakage behandles ens. Der vil også kunne blive tale om justeringer i bundfradragene for virksomheder, som er omfattet af CO2-afgiftslovens procesliste. Endelig skal der ske justeringer i lov om statsstilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift mv. (aftaleordning), for at energiintensive virksomheder fortsat kan få tilskud i forbindelse med indgåelsen af aftaler om energieffektivisering.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Såfremt man vælger at opjustere dieselaafgiften til benzinaafgiften, vil forhøjelsen af dieselaafgiften isoleret set medføre en betydelig provenugevinst på i størrelsesordenen 8 mia. kr. i 2023 før tilbageløb og adfærd.

Vælges det i stedet at reducere benzinaafgiften til dieselaafgiften, skønnes nedsettelsen at føre til et isoleret mindreprovenu på knap 4 mia. kr. i 2023 før adfærd og tilbageløb. Heraf forventes 250 mio. kr. at skyldes mindre afgift af benzin brugt i varebiler, hvilket primært er erhvervsmæssig anvendelse.

Udligning af afgifterne på diesel og benzin fjerner begrundelsen for udligningsafgiften på diesebiler. En ophævelse af udligningsafgiften på diesebiler vil i dag medføre et provenutab på ca. 1 ¼ mia. kr., som især vil tilfalde private og varebiler, men må forventes at stige frem mod 2023 grundet en voksende andel af dieselpersonbiler.

Endvidere skal eventuelle kommunaløkonomiske konsekvenser forhandles med de kommunale og regionale parter, hvis man ønsker at undgå prisstigninger på den kollektive trafik.

Afgiftsforhøjelsen for diesel vil under alle omstændigheder blive gennemført gradvist, men vil efter overgangsperiodens udløb være betydelig for de danske vognmænd. Det skal imidlertid også ses i sammenhæng med, at vognmænd under alle omstændigheder har adgang til at købe af brændstoffer i andre lande, samt at implementeringen af revisionen af energibeskatningsdirektivet generelt vil betyde store tilpasninger i dieselaafgiften, som i de fleste medlemsstater ligger væsentligt under benzinsatserne.

Forslaget om at ophæve CO₂-afgiften på fjernvarme- og kraftvarmeværkerne kvoteomfattede brændselsforbrug til varmeproduktion vil medføre et provenutab i størrelsesordenen ¾ mia. kr.

Forslaget indebærer, at det nuværende bundfradrag for gartnerierne udenfor kvotesektoren, ophæves. Det medfører en provenugevinst. Men Kommissionen overvejer dog, om der vil kunne være tale om carbon leakage problemer i landbrugssektoren, som vil kunne begrunde foranstaltninger, som sikrer ensartet behandling af alle sektorer med risiko for carbon leakage.

8. Høring

Forslaget har været i høring hos relevante erhvervsorganisationer og myndigheder. Resume af høringssvar vedlægges.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har været afholdt 2. møder i rådsarbejdsgruppen (embedsmandsniveau) om Kommissionens forslag. En lang række lande har taget forbehold for

delelementer i forslaget. Men der var også en del lande, som tilkendegav en generel positiv holdning til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark støtter forslaget, der indebærer bedre konkurrencevilkår for danske erhverv. Danmark vil arbejde aktivt for, at forslaget ikke medfører en forpligtelse til at tilpasse benzin- og dieselaftgifterne til samme niveau nationalt, når blot de nationale afgifter overstiger EU's minimumsafgifter. Effekten heraf vil være, at direktivet ikke automatisk fører til øgede transportudgifter for erhvervene.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.