

NOTAT
8. december 2011

Regeringen fortsætter skæv energibeskatning med NOx-afgiften

1. Indledning og sammenfatning

Energiafgifter er et populært skatteobjekt. Bare indenfor de seneste år er forhøjelser af energiafgifterne i tre forskellige sammenhænge brugt som finansieringskilde. Først udgjorde energiafgifterne et væsentligt finansieringselement i VK-regeringens skattereform fra 2009. Det var især energiafgifterne på husholdningernes el- og varmeforbrug og erhvervslivets energiafgifter, som blev hævet for at få råd til at lempe skatten på arbejdsindkomst.

For nyligt lancerede den nye S-SF-R regeringen et ambitiøst klimaudspil, hvilket kun skal hilses velkommen. Også her er det stigende afgifter på både husholdningernes og erhvervslivets forbrug af el og varme, som bruges som finansieringskilde.

Seneste skud på stammen, hvor afgifter på husholdningernes og erhvervslivets skal agere finansieringsgrundlag, er Finanslovens femdobling af afgiften på energisektorens og erhvervslivets NOx-emission, som i praksis også er en afgift på husholdningernes og erhvervslivets el- og varmeforbrug.

Der kan være god mening i at øge energiafgifterne, men det bør gøres med omtanke, og ikke alene – som det synes at være tilfældet – med det formål at øge skatteprovenuet.

Transportsektoren undtages konsekvent

Det er et fællestræk ved de tre energiafgiftsforhøjelser, at de konsekvent friholder transportsektoren. Det er problematisk af flere grunde. For det første fordi transportsektorens miljøbelastning på flere områder er hovedproblemet. Det gælder f.eks. både i forhold til CO₂-emissionen (hvor transporten udgør den største del af den ikke-kvote belagte sektors udledning) og NOx-emissionen.

For det andet er der stor forskel på sammensætningen af høj- og lavindkomstfamiliernes energiforbrug. Mens lavindkomstfamilierne bruger en relativt stor andel af budgettet på el og varme, bruger højindkomstfamilierne relativt mange penge på benzin og diesel. Den ensidige stigning i afgifterne på el og varme, mens benzin og diesel gang på gang friholdes, har således væsentlige negative fordelingspolitiske effekter.

Endeligt betyder friholdelse af transportsektoren en relativ hård beskatning af erhvervslivets energiforbrug til procesenergi og rumvarme, hvilket påvirker omkostningsniveauet negativt.

Brændeovne fremmes til skade for miljøet

Et andet væsentligt problem ved de tre afgiftsforhøjelser er, at de entydigt øger incitamenterne til at bruge brændeovne, hvilket uundgåeligt vil betyde en yderligere stigning i udbredelsen af denne stærkt miljøskadelige varmeform.

Da brændeovne især anvendes i parcel- og sommerhuse, er det samtidig især højindkomstfamilierne, som bruger denne varmekilde. Nedenfor uddybes problemerne med NO_x-afgiftsforslaget, og der præsenteres to alternative finansieringsmodeller, som breder finansieringen ud til også at inddrage transportsektoren og brændeovnene.

2. NO_x-afgiften

Regeringen har foreslået, at NO_x-afgiften øges fra 5 kr./kg til 25 kr./kg. Det vil indbringe staten 600 mio. kr. årligt. Ser man bort fra provenuet, er der ikke mange andre argumenter for afgiften. Den gavner ikke miljøet og rammer (endnu engang) lavindkomstfamilierne og erhvervslivet. Det er således de samme grupper, som bærer byrden ved regeringens VE-finansieringsmodel, der består af en kombination af en afgift på el (PSO) og varme. NO_x-afgiften er i praksis også en afgift på el og varme.

3. Miljøeffekter

Argumentet for at forhøje NO_x-afgiften er hensynet til miljø og sundhed. NO_x-emissionen er imidlertid et grænseoverskridende forureningsproblem som reguleres på EU-niveau ved at de enkelte medlemslande får tildelt et maksimalt loft for udledningen. Danmark har levet op til sin forpligtigelse frem mod 2010, og afventer stadig udmeldingen om NO_x-loftet frem mod 2020 (forventes udmeldt i løbet af ét år eller to).

Det fremtidige NO_x-mål er således endnu ikke kendt. Så med mindre øvelsen primært handler om at skaffe provenu til statskassen, er det selvmodsiggende at påbegynde reguleringen får man kender målsætningen. Dertil kommer, at den massive indfasning af vindenergi i elproduktionen frem mod 2020 i sig selv vil reducere NO_x-emissionen fra denne sektor markant. NO_x-afgiften på denne sektors emissioner er således i en hvis forstand udtryk for dobbeltregulering.

Den fælles regulering på EU-plan afspejler også, at der kan være stor forskel på i hvilket land NO_x'en udledes og hvor den lander. For et lille land som Danmark, er det således kun en brøkdel (4-5 pct.) af NO_x-emissionen, der ender

indenfor Danmarks grænser. Den nuværende nationale NO_x-afgift på 5 kr./kg og er netop fastsat på baggrund af de nationale skadesomkostninger ved den nationale emission fra kraftvarmeproduktion og tung industri.

Boks 1: Hvor stor bør en isoleret dansk NO_x-afgift på kraftværker være?

Samfundsøkonomisk hensigtsmæssig isoleret dansk beskatning af NO_x, udledt fra danske kraftværker, bør overordnet afspejle to forhold.

For det første bør afgiften – som grundprincip – afspejle den samlede samfundsøkonomiske skadesvirkning, hverken mere eller mindre. Afgiften bør således afspejle skadesvirkningen ved at udlede 1 kg NO_x. Sættes afgiften højere end dette niveau, betyder det blot at energiproduktion som bidrager med en positiv samfundsøkonomisk nettoværdi, ikke bliver foretaget.

For det andet bør afgiften tage hensyn til at elproduktion er konkurrenceudsat, hvilket betyder at den praktiske udformning af en isoleret dansk beskatning, hensigtsmæssigt kan være lavere end den samlede skadesvirkning.

Hvis beskatning af elproduktion blot betyder, at elproduktionen foretages i andre i naboområder med tilsvarende udledning af NO_x og skadesvirkning, har afgiften i et samlet perspektiv ingen mening.

I et isoleret dansk perspektiv, med en isoleret dansk afgift, bør størrelsen på afgiften afhænge af skadesvirkningen lokaliseret i Danmark. Hvis, på den ene side, hele skaden afholdes i Danmark, vil en optimal dansk skat svare til skadesvirkningen. På den anden side, hvis hele skaden afholdes udenfor Danmark, har Danmark ingen gevinst af en isoleret afgift. På den anden side, hvis hele skaden afholdes i Danmark, vil en optimal dansk skat svare til skadesvirkningen. Studier af problemstillingen viser således, at kun fire pct.

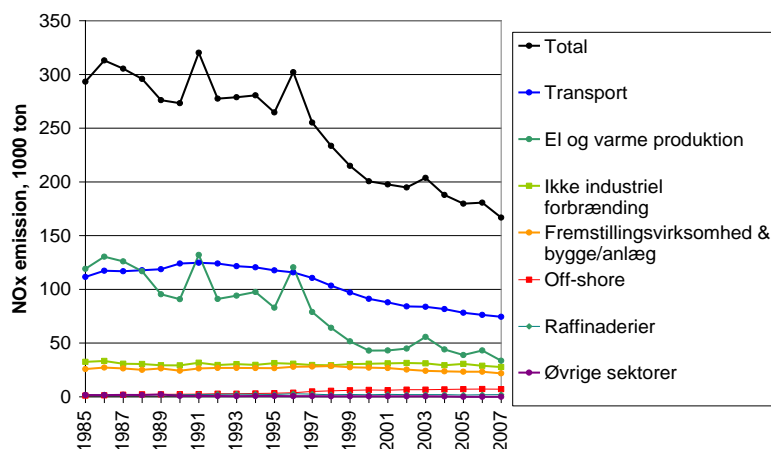
af de danske NO_x-emissioner ender i Danmark. Det må derfor betegnes som en dårlig idé, at forhøje den nuværende NO_x-afgift på kraftvarmeproduktion. (se: Norwegian Meteorological Institute: Transboundary air pollution by main pollutants (S, N, O₃) and PM).

Kilde: Copenhagen Economics

Transportsektoren er undtaget for NO_x-afgiften til trods for, at denne sektor i dag er den store NO_x-synder. Som det fremgår af figur 1, kan faldet i stor udstrækning henføres til kraftvarmesektoren, som især siden midten af 90'erne har reduceret NO_x-emissionen markant. Mens transport- og elsektoren for 20 år siden havde nogenlunde den samme NO_x-emission er elsektorens NO_x-emission i dag under halvdelen af transportsektorens. Samtidig er emissionen fra transportsektoren, der ofte sker i storbyerne, mere sundhedsskadelig end emissionen fra energisektoren.

NO_x-afgiften er blot seneste led i rækken af en række forhøjelser af afgiften på el og varme. Først kom skattereformen fra 2010, som øger afgifterne på el og brændsel med 15 pct. og samtidig genindfører indekseringen af energiafgifterne.

Figur 1: NOx-emission i Danmark 1985-2007



Dernæst kom de netop annoncerede stigninger i afgiften på el og varme til finansiering af regeringens klimastrategi. Og nu altså NOx-afgiften.

Alle afgiftspakker har været kendetegnet ved at friholde benzin- og dieselaftgifterne, ligesom opvarmning ved hjælp af brændeovne fortsat ikke er pålagt afgifter. Dermed øges afgiftssubsidieringen af brændeovne, hvilket forstærker incitamentet til at anvende de meget miljøbelastende og sundhedsskadelige brændeovne.

Som det fremgår af tabel 1, er der i dag ca. 700.000 brændeovne og 100.000 større brændekedler i Danmark.

Tabel 1. Antal brændeovne og deres energiforbrug

	Antal	GJ/stk
Brændeovne i beboede huse	600.000	27
Brændeovne i sommerhuse	100.000	11
Brændekedler i boliger	100.000	110

Kilde: Energistyrelsen og egne beregninger

Forbruget af brændsel til brændeovne er mere end fordoblet gennem det seneste årti, og der skønnes i dag at være ca. 800.000 brændeovne og brændekedler i Danmark. Hele 94 pct. af den partikelforurening, der stammer fra husholdningernes fyringsanlæg kommer fra brændeovne- og kedler.

Som det ses af tabel 2, er brændeovne slet ikke pålagt energiafgift, mens husstande, som anvender olie, naturgas eller el typisk beskattes med 4.000 kr. årligt. Denne udvikling er hverken miljø- eller provenumæssig holdbar.

Tabel 2. Energiafgifter til alternative former for boligopvarmning

	Nyt oliefyr	Nyt gasfyr	Elvarme	Varmepumpe	Brændeovn
Energiafgift	69 kr./GJ	69 kr./GJ	185 kr./GJ	185 kr./GJ	0 kr./GJ
Årlig afgift	4.721 kr.	4.302 kr.	11.100 kr.	4.015 kr.	0 kr.

Kilde: Skatteministeriet

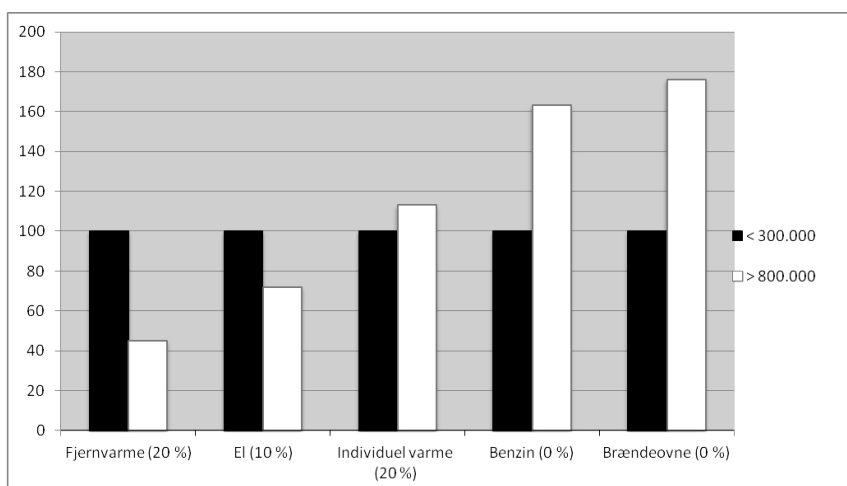
4. NOx-afgiften rammer lavindkomstfamilier og erhvervsliv

NOx-afgiften vil især betyde højere priser for el- og fjernvarmekunderne. Det er især lavindkomstgrupperne, som anvender el og fjernvarme, mens de højere indkomstgrupper især anvender individuel naturgas, oliefyring eller brændeovne. Også benzin og diesel er en energiform, som højindkomstfamilierne bruger væsentligt mere end lavindkomstfamilierne.

I figur 2 er angivet, hvor stor en del af NOx-afgiften som rammer husholdningernes forskellige energiarter. Fjernvarmen og individuel varme fra olie eller naturgas betaler hver ca. 20 pct. af NOx-afgiften, mens husholdningernes el-regning betaler ca. 10 pct. af NOx-afgiften.

Samlet betaler husholdningerne således ca. 50 pct. af NOx-afgiften, mens erhvervslivet betaler den anden halvdel.

Figur 2. Energiudgiftsposternes andel af samlet forbrug (lavindkomst = 100)



Kilde: Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse og CONCITO. Indkomst i kroner.

De to energiposter, som vejer tungest i højindkomstfamiliernes energiforbrug i forhold til hos lavindkomstfamilierne – benzin/diesel og brændeovne – er helt fritaget for NOx-afgiften, til trods for at persontransporten er den store NOx-synder, mens brændeovnene er den store synder ift. partikelforurening i lokalområderne.

5. Alternative afgiftsmodeller

I tabel 3 er vist tre alternative afgiftsmodeller. Model A er regeringens afgiftsmodel, som kun omfatter NOx, og øger den nuværende afgift på 5 kr./kg. til 25 kr./kg, dvs. en 5-dobling.

Model B omfatter også de miljøskadelige brændeovne. De almindelige brændeovne pålægges hver en årlig afgift 300 kr. pr. ovn, som opkræves i forbindelse med det årlige lovpligtige gennemsyn af en skorstensfejer. De store brændekedler pålægges hver en afgift på 1.200 kr., da brændselsforbruget typisk er fire gange større på disse ovne end de almindelige brændeovne. Afgiftsbelastningen på brændeovne vil fortsat være væsentlig mindre end for andre opvarmningsformer, jf. tabel 2 ovenfor. NOx-afgiften bliver i denne model 10 kr./kg., dvs. det dobbelte af den nuværende.

Model C også inddrager også benzinafgiften, som forhøjes med 8 øre/liter. I denne model sænkes afgiften for de små brændeovne til 150 kr. pr ovn pr. år. Afgiften på brændekedler sænkes til 600 kr. årligt.

Tabel 3. Alternative miljøafgiftsmodeller for provenu på 600 mill. kr.

	Model A (NOx)	Model B (NOx + Brændeovne)	Model C (NOx + Brændeovne + Benzin)
NOx	600(25 kr./kg)	250 (10 kr./kg)	250 (10 kr./kg)
Brændeovne	0	350(300 kr. pr. ovn)	150(150 kr. pr. ovn)
Benzin	0	0	200 (8 øre pr. liter)

Efter CONCITOs vurdering vil de sidste to afgiftsmodeller både være bedre for miljøet og samtidig belaste højindkomstgrupperne relativt hårdest i modsætning til den rene NOx-afgift, som rammer lavindkomstfamilierne hårdest.

Samtidig belastes erhvervslivet væsentlig mindre end i regeringens rene NOx-model.