

ANBEFALINGER TIL DET KOMMENDE ENERGIFORLIG

09-02-2018

AF ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN (20 92 84 40)

Der skal efter planen indgås et nyt energiforlig i 2018. Forliget kan få afgørende betydning for de fremtidige samfundsøkonomiske omkostninger ved energipolitikken, prisen på og kvaliteten af energiforsyningen og det danske bidrag til at nedbringe udledningerne af drivhusgasser.

Den hidtidige energipolitik, som bl.a. er fastlagt i det gældende energiforlig fra 2012, medfører unødigt høje omkostninger. Brøns-Petersen (2017) viser, at u hensigtsmæssig indretning af afgifter på energi indebærer samfundsøkonomiske omkostninger på 10,8 mia. kr. (75 pct.) mere end nødvendigt ved den nuværende udledning af drivhusgas. Tilskudssystemet er ligeledes u hensigtsmæssigt indrettet (jf. Skatteministeriet m.fl. (2017), Det Miljøøkonomiske Råds formandskab (2017), Rigsrevisionen (2017), Energikommissionen (2017)). Det samfundsøkonomiske tab kan konservativt opgøres til godt 5 mia. kr. Samtidig er der grund til at sætte spørgsmålstejn ved de politisk valgte målsætninger, som ikke bidrager effektivt til de globale klimaudfordringer, og som ikke længere følger af internationale krav. Endvidere er der ifølge analyser foretaget for regeringen et potentiale ved at reformere organiseringen og reguleringen af energisektoren på 3 mia. kr. Samlet er der således plads til forbedringer for op mod 20 mia. kr. årligt.

Samtidig er de marginale omkostninger ved fortrængning af fossile brændsler stærkt stigende med ambitionsniveauet. Frugterne hænger så at sige længere og længere oppe i træet. Med de nuværende teknologiske udsigter kan selv de mest omkostningseffektive tiltag blive meget dyre, hvis fossile brændsler helt skal opgives (Brøns-Petersen, 2014).

Energi er – sammen med arbejdskraft og kapital – en vigtig produktionsfaktor i Danmark, svarende til omkring ti pct. af BNP. Arbejdsmarkedet har gennemgået betydelige reformer gennem en lang årrække, og markederne for kapitaludstyr er relativt velfungerende. På energiområdet udestår imidlertid et betragteligt reformpotentiale.

Boks 1

"Den nuværende struktur i afgifter og tilskud er langt fra idealet. En omlægning til det optimalt afgifts- og tilskudssystem vil dermed også medføre markante ændringer af det nuværende system. En omlægning vil medføre en betydelig samfundsøkonomisk gevinst."

Skatteministeriet m.fl. (8, 2017)

"Grønne afgifter er generelt et effektivt reguleringsinstrument, hvis afgifterne er fastsat ud fra miljøbelastning. Formandskabet vurderer imidlertid, at nogle grønne afgifter er højere end de burde være, hvilket bl.a. kan afspejle provenuhensyn"

Det Miljøøkonomiske Råds formandskab (2017)

Anbefalingerne i dette notat falder i to kategorier. For det første hvordan energipolitikken ideelt set bør indrettes, givet den globale klimaudfordring og Danmarks internationale forpligtelser. For det andet hvordan supplerende politiske målsætninger bør gennemføres mest hensigtsmæssigt – også selv om disse supplerende målsætninger ikke i sig selv anbefales. Det gennemgående princip er således, at givne målsætninger altid bør gennemføres på en *omkostningseffektiv* måde.

En omkostningseffektiv klima- og energipolitik indebærer desuden, at de politiske aftaler gælder *målsætninger*, mens *redskaberne* bør afhænge af, hvordan disse mål nås til laveste mulige omkostning. Hidtil er energipolitikken blevet tilrettelagt efter både udefrakommende og isolerede danske mål, og der har samtidig været en betydelig politisk detailstyring af valget af redskaber. Det indebærer, at hensynet til omkostninger og effektivitet har måttet give sig. Man skal desuden være opmærksom på, at detailstyring uden generelle principper gør systemet meget sårbart over for såkaldt rent-seeking: Samfundsøkonomiske omkostninger ved lobbyisme, som har til hensigt at pleje interessegruppers egeninteresser på almenvællets bekostning.

Notatets anbefalinger bygger på CEPOS reformforslag ”Hvordan kan vi gøre energipolitikken billigere?” (2015) og senere analyser (Brøns-Petersen 2015a, 2015b, 2015c, 2017).

1. HVAD BØR MÅLSÆTNINGERNE FOR DANSK KLIMAPOLITIK VÆRE?

Den centrale, bindende målsætning for Danmark er EU-kravet om at reducere udledningerne af drivhusgas uden for kvotesektoren med 39 pct. i 2030. Målene frem mod 2020 (som tillige omfatter andel vedvarende energi samt energibesparelser) vurderes af de fleste at kunne opfyldes uden nye politiske initiativer.

Udledningerne i EU's kvotesektor er reguleret af EU gennem kvotesystemet (ETS). Kvotesystemet lægger et samlet loft over, hvor store disse udledninger kan være. Isolerede tiltag, som nedbringer de danske udledninger inden for kvotesektoren, har ingen effekt på de samlede udledninger – kun på deres fordeling mellem lande. Danmark bør derfor undgå dobbeltregulering af kvotesektoren gennem nationale tiltag.

Målet for klimapolitikken bør være nedbringelse af drivhusgasudledninger. Det er alene koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren, som påvirker det globale klima. Separate målsætninger for andel vedvarende energi i energiforbruget eller energisparemål er enten uvirksomme (ikke-bindende) eller mindre effektive end direkte mål for udledningerne. Disse målsætninger er oftest erhvervspolitisk i stedet for klimapolitisk begrundede. Det øger omkostningerne ved at nå givne klimamål, hvis de er bindende¹.

Regeringen har opstillet et selvstændigt, isoleret dansk mål om, at mindst halvdelen af energibehovet i 2030 skal dækkes af vedvarende energikilder. Det kan dog revideres i lyset af pris- og teknologiudviklingen. Det taler for, at dette mål kommer til at tjene som et pejlemærke snarere

¹ Det afhænger af, om målet er bindende. Et ikke-bindende mål – dvs. ét, som vil blive opfyldt under alle omstændigheder – er derimod hverken forbundet med omkostninger eller effekt.

end et ubetinget mål, og at der ikke afsættes samfundsøkonomiske ressourcer til at forcere udviklingen for at nå det.

Regeringen har ligeledes et mål om uafhængighed af fossile brændsler i 2050. Det udelukker ikke, at der kan anvendes fossile brændsler, men at der skal produceres vedvarende energi (VE) svarende til hele energiforbruget². Også dette mål bør ses som et overordnet pejlemærke, som ikke i sig selv kan begrunde at forcere udviklingen.

Anbefaling 1: *Energipolitikken bør indrettes efter Danmarks internationale forpligtelser – det vil i den kommende periode sige 2030-kravet om 39 pct. reduktion af de samlede drivhusgasudledninger uden for kvotesektoren.*

Anbefaling 2: *Danmark bør ikke have mål, der omfatter energiforbrug i kvotesektoren, der som bekendt i forvejen er reguleret af EU. Danske målsætninger bør være rettet direkte mod udledning af drivhusgasser og ikke suppleres med målsætninger om f.eks. energibesparelser og andel vedvarende energi.*

Anbefaling 3: *Eventuelle supplerende danske målsætninger (f.eks. om 50 pct. VE i 2030 og fossil uafhængighed i 2050) bør højst være pejlemærker, der ikke kan begrunde unødige omkostninger ved at forcere udviklingen.*

2. HVIS DANMARK (IMOD VORES ANBEFALINGER) FASTLÆGGER SUPPLERENDE, BINDENDE, ISOLEREDE DANSKE MÅL.

Såfremt et politisk flertal alligevel beslutter sig for at underkaste Danmark supplerende, bindende, isolerede mål, bør man realisere dem så omkostningseffektivt som muligt. Det taler for at gennemføre de tiltag, der har de laveste omkostninger i forhold til klimaeffekten. Som udgangspunkt vil det sige, at Danmark ikke bør gennemføre reduktioner inden for kvotesektoren, der som bekendt ikke har effekt på de samlede udledninger³. Derimod har en reduktion af mængden af kvoter – gennem opkøb og destruktion – en direkte effekt. Tiltag uden for kvotesektoren kan ligeledes have en effekt, selv om der også her kan være en grad af lækage.

Anbefaling 4: *Eventuelle supplerende danske målsætninger bør defineres ved en beløbsramme frem for en mængdemæssig målsætning. Absolutte målsætninger om at nå eksempelvis en bestemt mængde til en bestemt dato medfører meget u hensigtsmæssige knæpunktseffekter. Det vil sige, at omkostningerne for at indfri den sidste del af målet ved udsigt til 'undershooting' kan blive ubegrænset høje og ikke stå mål med gevinsterne. Der kan derfor – som det hidtil har været tilfældet med de kraftigt voksende PSO-udgifter – komme betydelige uforudsete meromkostninger. Der-*

² Fossilt energiforbrug skal derfor ifølge modellen modsvares af tilsvarende VE-eksport.

³ Det kan dog ikke endelig afvises, at reduktionstiltag inden for kvotesektoren samfundsøkonomisk kan være en bedre løsning end tiltag i ikke-kvotesektoren, selv om de førstnævnte ingen klimaeffekt har. Det hænger sammen med, at reduktionerne i ikke-kvotesektoren er så dyre, at de ikke nødvendigvis står mål med de begrænsede klima-effekter.

for bør supplerende mål defineres ved en politisk besluttet ekstra betalingsvillighed på finansloven.

Anbefaling 5: Eventuelle supplerende danske målsætninger bør realiseres med de samfundsøkonomisk billigste redskaber, inklusiv kvotekøb og -destruktion. De billigste reduktioner findes i dag i kvotesektoren. Hvis Danmark opkøber og destruerer kvoter, vil den samlede udledning fra kvotesektoren falde. Lavere dansk efterspørgsel efter kvoter vil derimod ikke påvirke udledningerne i kvotesektoren, men blot reducere kvoteprisen.

Anbefaling 6: Eventuelle supplerende danske målsætninger, som ikke opfyldes med kvotekøb og -destruktion, bør dækkes med afgifter på de lavest beskattede emissioner. Hvis det fravælges at anvende kvotekøb, selv om det er det billigste redskab, minimeres de samfundsøkonomiske omkostninger ved at lægge afgifter på de i forvejen lavest beskattede emissioner. En selvstændig energispareindsats realiseres mest omkostningseffektivt gennem afgifter på det lavest beskattede energiforbrug. Endelig opnås selvstændige VE-mål mest omkostningseffektivt gennem en ensartet støttesats til ny VE, altså en teknologineutral støtte, som ikke favoriserer nogle energiteknologier frem for andre.

Anbefaling 7: Eventuelt yderligere VE-udbud bør ikke være om støtte, men om opførelsetidspunkt. Prisen på navnlig solceller har været faldende i en periode. Samtidig har et såkaldt nuludbud for en havvindmøllepark i Nordtyskland skabt forhåbninger om, at parkerne kan bygges uden direkte støtte (men fortsat betydelig indirekte støtte). Faldende etableringspriser er et selvstændigt argument for ikke at forcere udviklingen i VE-udbygningen, og afvente gevinsten ved faldende priser. Derfor bør man ikke udforme et eventuelt VE-udbud som et udbud om prisen, men et udbud om hvem, der hurtigst vil opføre støttefri VE-anlæg. Der bør ikke være bånd på typen af VE.

3. HVILKE MÅLSÆTNINGER BØR DANMARK ARBEJDE FOR INTERNATIONALT?

Udledningen af drivhusgasser er en global eksternalitet. Det er således helt underordnet, hvor udledningerne stammer fra. Det eneste af betydning for klimaeffekten er ophobningen af drivhusgasser i den fælles atmosfære. Hvis globale eksternaliteter skal reduceres, kræver det forpligtende internationale aftaler. Danmark deltager i dette samarbejde gennem EU. Derfor går dansk indflydelse gennem at påvirke i første række klimapolitikken i EU og i anden række EU's bidrag til det globale aftalesystem. Globale eksternaliteter er notorisk vanskelige at opnå enighed om at bekæmpe på grund af et såkaldt free rider-problem. Den gældende aftale, Parisaftalen fra 2016, er således præget af betydelige svagheder. Den består alene af ensidige frivillige forpligtelser, og de aftalte reduktioner er for små til at realisere den aftalte målsætning om at begrænse temperaturstigningen globalt til 1½ - 2 grader.

Anbefaling 8: Det bør være et mål på længere sigt, at alle lande indfører en ensartet afgift på drivhusgasser svarende til skadevirkningen (409 kr./ton)⁴. Afgiften bør administreres lokalt, og provenuet tilfalde de enkelte lande. En ensartet global pris på drivhusgasser sikrer, at de globale reduktioner

⁴ Se Brøns-Petersen 2017.

finder sted, hvor det er mest omkostningseffektivt og i et omfang og tempo, der sikrer, at omkostningen ved reduktionerne står i et fornuftigt forhold til omkostningen ved at udlede. Det er samtidig formentlig det mest realistiske at opnå enighed om blandt tilpas mange lande. Indtil da bør det nuværende system med mængdemæssige reduktionsforpligtelser i hvert land eller område (herunder EU) lægges til grund. Hvis EU skal gå videre end sin nuværende forpligtelse, bør det bindes op på gensidighed, sådan at andre lande og områder også skærper deres indsats og ikke i stedet slækker deres indsats (lækage).

Anbefaling 9: EU's kvotesystem er det mest omkostningseffektive redskab, men bør udbygges og forbedres, samtidig med at bl.a. den danske klimapolitik underminering af systemet bør bringes til ophør. Kvotesystemet sikrer, at reduktionerne sker i de EU-lande og kvoteomfattede erhvervssektorer, hvor de er billigst. Kvotesystemet lægger et samlet loft over udledningerne. I øjeblikket er udledningerne under det aktuelle loft (som falder år for år), men uudnyttede kvoter kan overføres til senere. Derfor er prisen bestemt af forventningerne til EU's fremtidige klimapolitiske ambitioner. Kvotepriisen presses af initiativer, som sænker efterspørgslen efter kvoter – så som udbygning af VE-el – hvorimod initiativer, som sænker udbuddet af kvoter eller flytter udledninger fra ikke-kvote- til kvote-sektoren, øger efterspørgslen efter – og dermed prisen på – kvoterne.

Anbefaling 10: Kvotesektoren bør udvides. Først og fremmest bør transportsektoren blive en del af kvotesystemet. Desuden bør landene i højere grad kunne anvende kvoter til leve op til deres ikke-kvotekrav. Reduktionsomkostningerne i kvotesystemet er meget lavere end i ikke-kvotesystemet. I Danmark er reduktionsomkostningen per ton CO₂ 532 kr. i gennemsnit i kvotesystemet og 1.210 i ikke-kvotesektoren⁵. Derfor bør udledningerne fra flere sektorer indlemmes i kvotesystemet. Det Europæiske Råd har truffet principbeslutning om at indlemme transportsektoren i kvotesektoren (hvoraf fly allerede er inde), og Danmark har med vore høje reduktionsomkostninger uden for kvotesektoren en særlig interesse i at få beslutningen gennemført. Udledninger fra udvinding og raffinering af olie og gas bør ligeledes indlemmes i kvotesektoren. Der er desuden givet begrænset adgang til landene til at anvende såkaldte fleksible instrumenter – dvs. at opkøbe og destruere kvoter for at nå målsætninger uden for kvotesektorerne. Potentialet for at udnytte disse instrumenter er betydelige, og mulighederne bør derfor udvides. Derimod bør skibe i international trafik afvente en international aftale samt nedsættelse af toldsatserne⁶.

Anbefaling 11: Kvote-stabiliseringsmekanismen virker mod hensigten og bør afskaffes. I det omfang kvoter tages ud af systemet ved lave priser, bør de ikke føres tilbage, selv om kvotepriisen stiger igen. Stabiliseringsmekanismen betyder, at der fragår kvoter til en pulje, når priserne er lave. De tilbageføres imidlertid ved høje priser. Det fjerner virkningen af andre tiltag, som reducerer kvoteudbuddet.

⁵ Beregnet på CEPOS energimodel på grundlag af 2016-priser og afgifter ekskl. PSO (som er under afvikling), jf. Brøns-Petersen 2017. Kvotepriisen var 39 kr./ton, men er siden steget med ca. 20 kr. (ultimo januar 2018).

⁶ Toldsatserne på international handel er i dag i gennemsnit langt højere end skadesomkostningerne ved drivhusgasser.

Anbefaling 12: Der bør ikke indføres en frivillig mindstepris på drivhusgas, som kun gælder i de "grønne" EU-lande. Det har været foreslået at indføre en mindstepris på drivhusgas i "EU's grønne lande", f.eks. svarende til den britiske mindsteprisordning. Det er imidlertid ikke en hensigtsmæssig ordning. Den vil belønne de lande – f.eks. Polen – som ikke tilhører "de grønne" ved at reducere deres kvotepris og give dem tilstrømning af drivhusgasintensiv produktion (lækage). . Det kan på længere sigt øge deres modstand mod en øget pris i hele EU. Det er således vigtigt, at prisen på drivhusgasser er ens i hele EU, f.eks. via en ensartet CO₂-afgift eller forbedringer af kvotesystemet. De "grønne lande" vil kunne reducere udledningerne i de øvrige lande ved at øge kvoteprisen f.eks. gennem køb og destruktion.

Anbefaling 13: Markedet, hvor EU-lande kan handle ikke-kvotesektor-reduktioner indbyrdes, bør etableres snarest muligt og på dansk foranledning. Det er i princippet muligt at handle forpligtelserne indbyrdes, men markedet er ikke kommet i gang. Danmark har meget høje reduktionsomkostninger og derfor en særlig interesse i at få det etableret.⁷

Anbefaling 14: Danmark bør arbejde for, at inefficente instrumenter som krav til produkter og bilers energiforbrug, samt iblanding af biobrændstoffer bortfalder. Politiske betingelser, for hvordan de generelle udledningskrav skal opfyldes, gør dem dyrere, end hvis det overlades til markedet at finde de billigste reduktioner. Samtidig øger de sårbarheden over for lobbyisme og risikoen for, at erhvervspolitiske hensyn kommer til at dominere klimapolitikken.

Anbefaling 15: Hvis EU-landene beslutter at gå videre end deres internationale forpligtelser, bør det følge gensidighedsprincippet⁸, så andre lande også reducerer – og ikke øger – deres udledninger. Gensidighedsprincippet er allerede indarbejdet i de ekstra, betingede forpligtelser i COP 15-aftalen og bør udbygges.

Anbefaling 16: EU's minimumsafgifter på kvoteomfattede udledninger indebærer dobbeltregulering og bør afskaffes.

Anbefaling 17: Systemet med gratiskvoter baseret på historiske udledninger bør hurtigst muligt udfases. Indtægterne fra kvotesalg bør, ligesom afgiftsprovenu, altid tilfalde medlemslandene.

⁷ Eksempelvis ligger de beregnede reduktionsomkostninger i dansk landbrug på 1.567-1.845 kr/ton CO₂-ækvivalenter mod en beregnet EU-pris på 240-316 kr./ton ved et fælles reduktionsmarked (Brøns-Petersen 2015,7)

⁸ Gensidighedsprincippet vil sige, at man gør sine ekstra reduktioner betinget af, at andre lande også reducerer. Det er en velkendt mekanisme til at håndtere situationer, hvor parterne ellers har et incitament til at "free-ride" på hinanden.

4. HVORDAN BØR DANSK ENERGIPOLITIK TILRETTELÆGGES?

Regeringen ønsker at gennemføre et nyt energiforlig i forlængelse af det eksisterende fra 2012. Der er lagt op til en omkostningseffektiv omlægning af energipolitikken og vægt på Danmarks internationale forpligtelser.

Anbefaling 18: *Dobbeltreguleringen inden for kvote-sektoren bør afskaffes (jf. anbefaling 2 og 16). Afgifterne bør sænkes med henblik på ikke at overstige EU's minimumsafgiftssatser, hvis udledningerne er kvoteomfattede. Der bør først og fremmest påbegyndes en afvikling af elafgiften på private husholdninger og serviceerhverv mv.*

Anbefaling 19: *Energiforbrug i ikke-kvotesektoren bør afgiftsbelægges svarende til, at Danmark kan opfylde sine resterende ikke-kvoteforpligtelser. Disse forpligtelser bør dog i første række dækkes af fleksible instrumenter, (kvoter mv.) a) som allerede er til rådighed og b) kan opnås gennem en udvidelse af omfanget (jf. anbefaling 10). Ideelt set bør CO₂-afgiften samtidig svare til kvoteprisen, så der ikke er forskelle på reduktionsomkostningerne i kvote- og ikke-kvotesektoren. Ved brug af fleksible instrumenter kan man opfylde ønsket om, at afgiften svarer til kvoteprisen, samtidig med at man realiserer emissionsreduktionerne i den ikke-kvoteforpligtede sektor.*

Anbefaling 20: *Afgiftstilpasningen i ikke-kvotesektoren bør indebære en afskaffelse af registreringsafgiften på biler samt en mindre forhøjelse af ejerafgiften på dieslbiler. Beskatningen af navnlig benziner medfører et unødvendigt stort forvriddningstab, og registreringsafgiftens indbyggede CO₂-element (registreringsafgiften vokser med faldende km/l, bilen er udmålt til) bidrager væsentligt hertil. Afgifterne på biler bør samlet set svare til skyggeprisen på ikke-kvoteforpligtede CO₂ samt andre eksternaliteter ved kørsel (trængsel, sundhed, uheld, vejslid).*

Anbefaling 21: *Ikke-afgiftsbelagte ikke-kvoteforpligtede udledninger (fra bl.a. landbruget) bør, når det er teknisk muligt, omfattes af afgifter. Samtidig bør man lette den omfattende reguleringsbyrde tilsvarende. Bl.a. landbruget er omfattet af en række reguleringer, som har til hensigt at begrænse CO₂-udledningerne fra erhvervet. En CO₂-afgift er et mere effektivt instrument. For at undgå dobbeltregulering, bør indførelsen af CO₂ afgifter følges op med en tilsvarende deregulering af erhvervene.*

Anbefaling 22: *Hvis der – trods anbefaling 18 – vælges målsætninger, som omfatter kvotesektoren, bør afgifterne ligeledes omfatte kvoteforpligtede udledninger. Det samme gælder målsætninger for samlet energiforbrug (hvilket taler for en generel energiafgift) samt VE-mål (hvilket taler for såvel generelle fossilafgifter samt et generelt VE-tilskud). Der er altså en begrundelse for ”dobbeltregulering” ved selvpålagte ekstra krav, hvis de berører kvotesektoren (hvilket bl.a. er tilfældet med målet om 50 pct. VE i 2030 i det samlede energiforbrug).*

Anbefaling 23: *Regeringen bør ikke søge at få datacentre placeret i Danmark, hvis den har målsætninger omfattende kvotesektoren, men ikke matchende afgifter. Ved et fortsat VE-mål vil datacentre medføre en samfundsøkonomisk omkostning, medmindre afgifterne svarer til skyggeprisen på ekstra VE, eller medmindre de (som det angiveligt er tilfældet for Facebook) selv fremskaffer VE (mindst svarende til VE-andelen i forvejen).*

Anbefaling 24: *Energispareordningen bør afskaffes.* Ordningen er samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig og præget af voldsomme uregelmæssigheder. I det omfang energispareinitiativer følger af EU-krav, bør effekten af energiafgifterne medregnes som en del af kravopfyldelsen og dimensioneres herefter. En generel afgift er mere omkostningseffektivt end specifikke tilskud. Endvidere fungerer den nuværende finansiering via elregningen som en skjult elafgift, hvilket givet den i forvejen ekstremt høje elafgift på husholdninger mv. er en unødvendigt forvridende finansieringskilde.

Anbefaling 25: *Spildvarme bør hverken begunstiges eller overbeskattes, og regelsættet bør gøres klare.* Spildvarme fra procesvirksomheder bør udnyttes til opvarmning, hvis det driftsøkonomisk er hensigtsmæssigt. Det vil sige, at spildvarme bør stilles på samme måde, som hvis der ikke var afgifter. Ved en ensartet pris på drivhusgasudledninger (kvotepriis i kvotesektoren og afgifter i ikke-kvotesektor) bør spildvarme ikke beskattes yderligere. Så længe spildvarme fra procesvirksomheder afgiftsbelægges mindre end konventionel varme, indebærer princippet, at spildvarme afgiftsbelægges med forskellen mellem proces- og varmesatsen.

Anbefaling 26: *Eksternaliteter ud over global opvarmning bør ligeledes beskattes med afgifter svarende til skadesomkostningerne.* Det eksisterende afgiftssystem modsvarer i højere grad disse miljøeksternaliteter allerede, bortset fra enkelte områder, herunder især partikelemissionerne fra private brændeovne⁹.

5. MARKEDSKONFORM FORSYNINGSSEKTOR

Der er et betydeligt potentiale ved en reform af forsyningssektoren. Der er elementer af naturligt monopol, som kan tilsige regulering, men den bør være markedskonform. På en række punkter fungerer reguleringen imidlertid som en yderligere samfundsøkonomisk omkostning frem for en forbedring. Selv om en aftale om en reguleringsreform forhandles separat, vil en mere effektiv forsyningssektor også være af betydning for klima- og energipolitikken. F.eks. er kostægte tariffer lige så samfundsøkonomisk vigtige som afgifter, der svarer til eksternaliteterne mv. Ekstraomkostninger som følge af bl.a. hvile-i-sig-selv-regulering, manglende konkurrence og fravær af frit forbrugsvalg forvrider på samme måde som for høje eller for lave afgifter.

6. DEN STATSFINANSIELLE RAMME FOR ENERGIPOLITIKKEN

Afgifterne på energi mv. bør alene anvendes til at internalisere eksterne skadesomkostninger og klimapolitiske forpligtelser. Derimod er afgifterne ikke egnet alene til at indhente et provenu til statskassen. Derfor er det hensigtsmæssigt, at PSO-afgiften på el er under afvikling, og at nye initiativer skal finansieres på finansloven. Finansieringen bør ske med de mest hensigtsmæssige udgifts- og skattepolitiske instrumenter.

⁹ Partikler fra brændeovne er vanskelige at afgiftsbelægge, dels fordi det er vanskeligt at måle udledningerne fra den enkelte ovn, dels fordi skadevirkningen er stærkt afhængig af, om det sker i tæt bebygget område. Som alternativ til en afgift kan det derfor overvejes at give kommunerne adgang til at forbyde brug af ældre brændeovne i bestemte områder.

Udgifterne til støtte til vedvarende energi mv. ventes i 2018 at andrage 8,6 mia. kr. Hertil kommer 1,5 mia. kr. til energispareordningen finansieret via elregningen (og som har karakter af en skjult PSO-afgift). Ved et bortfald af den direkte støtte vil de årlige udgifter gradvist klinge af i takt med, at eksisterende støttetilsagn løber ud. Det vil imidlertid ikke frigive en besparelse, fordi man ved PSO-omlægningen alene har afsat penge til de udgifter, der er forbundet med allerede afgivne tilsagn. Der vil dog være en skjult besparelse ved, at et finanslovsfinansieringsbehov, der ellers vil være til stede, er bortfaldet. Såfremt der ved det kommende energiforlig bliver aftalt nye støtteordninger mv, skal der altså findes ny finansiering.

De statsfinansielle konsekvenser af en omkostningseffektiv energipolitik afhænger af, i hvor høj grad det vil være muligt at anvende fleksible instrumenter til at opfylde Danmarks klimakrav. I den udstrækning, målene skal nås gennem afgifter, vil det reducere de statsfinansielle konsekvenser (som altså trækker i modsat retning af de samfundsøkonomiske).

Der er under alle omstændigheder to afgiftsændringer, som er uomgængelige ved en omkostningseffektiv afgiftsreform:

1. *Omlægning af registreringsafgiften.* Det vil af generelle skatteøkonomiske grunde være hensigtsmæssigt at afskaffe registreringsafgiften samt justere tillægsafgiften for dieselmotorer, således at bilafgifterne samlet modsvarer alle kørselsrelaterede eksternaliteter (herunder klima). En fuld afskaffelse vil medføre et mindreprovenu på 8,3 mia. kr. i varig virkning (efter adfærd og tilbageløb). Selve tilpasningen af de kørselsrelaterede eksterne omkostninger kan dog også foretages ved at fjerne de eksisterende tillæg til og fradrag i registreringsafgiften efter energieffektivitet (km/l). Det er muligt inden for en provenuneutral ramme (som dog ikke fjerner den store forbrugsforvridning, hvorfor en afskaffelse er at foretrække).
2. *Nedsættelse af elafgiften.* Elafgiften har en relativ høj selvfinansieringsgrad, fordi en mindre afgiftssats øger afgiftsgrundlaget. Ved en fuld afskaffelse har den imidlertid ikke højere selvfinansieringsgrad end andre skatter med samme fordelingsprofil. Den varige virkning ved en fuld afskaffelse kan opgøres til et mindreprovenu på 6,7 mia. kr.

Der er et betydeligt finanspolitisk råderum på knap 28 mia. kr. frem mod 2025, og oveni er de offentlige finanser "overholdbare" med 24 mia. kr. Det anbefales at finansiere mindreprovenuet fra en reform af afgifterne på energi inden for råderummet og overholdbarheden. Derimod anbefales det ikke at gennemføre kompenserende indkomstskatteforhøjelser. Selv om der vil være en samlet samfundsøkonomisk gevinst selv ved en ren skatteomlægning, vil den være større ved anvendelse af råderummet. Det hænger sammen med, at der også er et forvridningstab ved indkomstskatter, om end mindre end ved registreringsafgift og elafgift.

REFERENCER

Brøns-Petersen, O. (2015a): "Hvordan kan vi gøre energipolitikken billigere?". CEPOS reformprojekt.

- (2015b): "Uundgåelige samfundsøkonomiske omkostninger ved isolerede danske CO₂-mål". CEPOS analysenotat.
- (2015c): "Uhensigtsmæssige afgifter på el". CEPOS analysenotat.
- (2017): "Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik". CEPOS analysenotat.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): "Miljø og økonomi".

Energikommissionen (2017): "Energikommissionens anbefalinger til den fremtidige energipolitik".

Rigsrevisionen (2017): "Beretning om energispareordningen". Skatteministeriet m.fl. (Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet) (2017): Delanalyse 4: Afgifts- og tilskudssystemets virkninger på indpasning af grøn energi."