

Uhensigtsmæssige afgifter på el

Elafgiften og den såkaldte PSO-afgift på el kan ikke begrundes med hensynet til miljøskader eller lignende, men eksisterer for at skaffe provenu. PSO-afgiften anvendes til at finansiere de kraftigt voksende tilskud til vedvarende energi.

Beregningerne i dette notat viser, at PSO og elafgift er en samfundsøkonomisk meget kostbar måde at skaffe offentligt provenu på. Det skyldes disse afgifters ekstra forvriddningstab. Forvriddningstabene kunne reduceres ved i stedet at finansiere med bundskat. Husholdningerne ville spare 40 øre og produktionserhvervene 10 øre for hver krone, der blev opkrævet i indkomstskat i stedet for afgift på el. Gevinsten er dog betydeligt større ved at finansiere med lavere offentligt forbrug. Forvriddningstabene vil falde med 100 øre for husholdningerne og 50 øre for produktionserhverv. Gevinsten for forbrugerne kommer vel at mærke oveni den sparede afgiftsbetaling.

Det taler for at støtten til vedvarende energi kommer direkte på finansloven i lighed med alle andre offentlige udgifter og underkastes udgiftspolitisk disciplin. Elafgiften, som alt overvejende rammer husholdningerne, bør i første omgang halveres til niveauet for varme, men bør på sigt også afvikles helt.

Indledning

Afgifter bør svare til den såkaldte skadesomkostning ved forbruget. Danske elproducenter betaler afgift af udledning af svovl, NO_x (afgiften er dog højere end skadesomkostningen) samt CO₂-kvoter svarende til udledningen af CO₂.

Oveni kommer imidlertid en PSO-afgift og en differentieret elafgift, som i 2015 varierer fra 0,4 øre/kWh på el til produktion til 87,8 øre/kWh for almindeligt elforbrug i husholdninger mv. El til elvarme betaler husholdningerne 38,0 øre/kWh i afgift af (og er balanceret efter afgifterne på varme). PSO er 21,1 øre/kWh for både husholdninger og erhverv (i 1. kvartal 2015). PSO- og elafgiften påhviler al el på markedet, uanset om det er dansk produceret eller importeret, og om det stammer fra fossile eller vedvarende energikilder.

Hverken PSO-afgiften eller den almindelige elafgift kan begrundes med skadesomkostninger. PSO-afgiften opkræves for at finansiere støtte til vedvarende energi, mens elafgiften går i statskassen til at finansiere generelle offentlige udgifter. Der er altså tale om såkaldt fiskale afgifter. Der forventes opkrævet 6,2 mia.kr. i PSO og 12,5 mia.kr. i elafgift i 2015.

Der er ingen god grund til at anvende denne form for fiskale afgifter. Tværtimod er de forbundet med større samfundsøkonomiske omkostninger - det såkaldte forvriddningstab - end andre måder at finansiere offentlige udgifter på. PSO og elafgifter har ligesom indkomstskatter en negativ effekt på arbejdsudbudet. Oveni kommer, at afgifterne forvrider forbruget af energi, så der opstår en uhensigtsmæssig sammensætning af energiforbruget. Det medfører bl.a. lavere produktivitet i virksomhederne og realindkomster for borgerne.

Det marginale forvriddningstab

De samfundsøkonomiske omkostninger kan måles ved, hvor meget borgerne og virksomhederne vil spare i forvriddningsomkostning, hvis en krone opkrævet i elafgift/PSO erstattes med en krone fra en anden offentlig finansieringskilde.

I tabel 1 er angivet et overslag over, hvor meget borgere og virksomheder ville spare i forvridningstab ved i stedet at finansiere tilskud til vedvarende energi med henholdsvis indkomstskatter og besparelser på det offentlige forbrug (baseret på typiske elpriser og gennemsnitlige afgifter i 2014).

Tabel 1. Reduktion i marginalt forvridningstab ved at reducere afgifter på el med 1 kr. (2014)

<i>kr.</i>	<i>Alm. hus- holdningsel</i>	<i>El til produktions- erhverv mv</i>
<i>Finansiering</i>		
Bundskat	0,4	0,1
Offentligt forbrug	1,0	0,5

Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Skatteministeriet og Energitilsynet

Hvis der i stedet for en krone opkrævet i elafgift/PSO opkræves en krone i højere bundskat, vil det indebære en gevinst for husholdningerne fra lavere forvridningstab på 0,4 kr. (eller godt 40 pct.) for almindelig husholdnings-el og 0,1 kr. (eller knap 10 pct.) for el til produktionserhverv.

Hvis der i stedet for en krone opkrævet i elafgift/PSO spares en krone i offentligt forbrug, er husholdningernes gevinst vedrørende almindelig el 1,0 kr. og 0,5 kr. for til produktionserhverv. Finansiering med afgifter i stedet for kompenserende besparelser på offentligt forbrug medfører altså omkring dobbelt så stor byrde for husholdningerne og 50 pct. ekstra byrde for erhvervene.

Forklaringen på den større gevinst for husholdningerne er, at de betaler højere afgifter og dermed lider et større forvridningstab i dag.

Forklaringen på den større gevinst ved at finansiere med lavere offentligt forbrug end med højere indkomstskatter er, at indkomstskatterne også forvrider (gennem arbejdsudbuddet), men altså mindre end afgifterne på el.

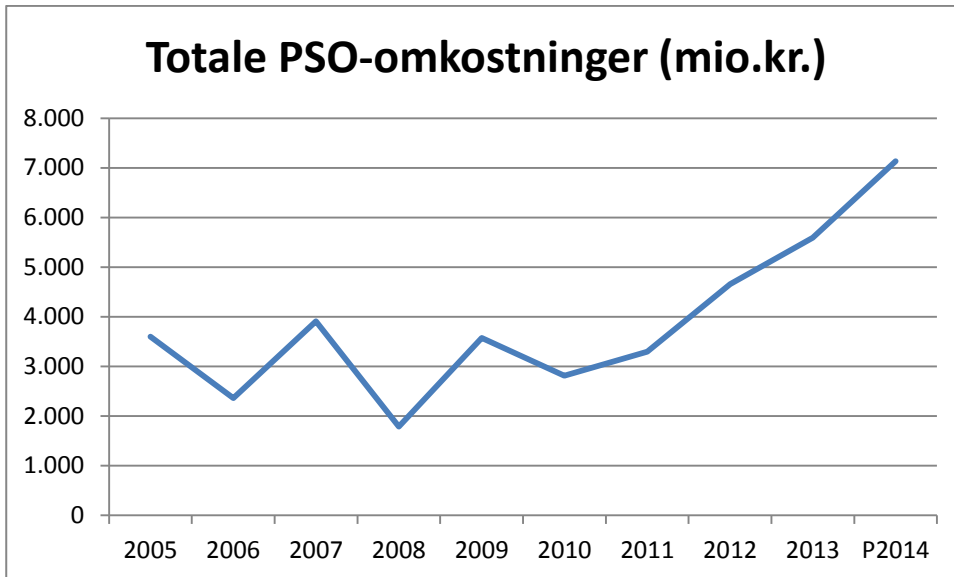
Det skal understreges, at det marginale forvridningstab falder, desto lavere afgifterne fastsættes. Forvridningstab vil dog være ubetinget større end indkomstbeskatningens og ved finansiering ved offentligt forbrug (som ikke indebærer forvridningstab)¹. Derfor er det under alle omstændigheder en uhensigtsmæssig finansieringskilde.

Finansieringen bør ændres

Som nævnt anvendes PSO-afgiften til at finansiere tilskud til vedvarende energi. I modsætning til alle andre skatter fastsættes den mekanisk, så den automatisk tilpasser sig stigende udgifter. På alle andre udgiftsområder skaffes finansieringen til merudgifter ved de årlige finanslovsforhandlinger (eller i kommunale budgetaftaler). Med indførelsen af budgetloven er den udgiftspolitiske disciplin blevet skærpet. Tilskuddene til vedvarende energi unddrager sig således den almindelige finanspolitiske prioritering og styring.

Samtidig er støtten til vedvarende energi vokset meget kraftigt i de senere år (jf. figur 1) på baggrund af nye politiske initiativer og faldende elpriser.

¹ Det er forudsat, at elafgift og PSO har samme fordelingsprofil som bundskatten. Det gælder også den del af PSO-afgiften, som påhviler erhvervene, men som imidlertid fungerer som en proportional personindkomstskat gennem lavere lønninger og overførselsindkomster og/eller højere forbrugerpriser. Der er ikke forudsat effektivitetstab ved offentligt forbrug ud over afgiftsforskellen til privatforbrug.



Støttesystemet bør ændres, så finansieringen af politisk prioriterede merudgifter findes gennem den almindelige udgiftspolitiske ramme for finanslovsaftalerne. Hertil kommer, at EU-kommissionen har sat spørgsmålstegn ved, om PSO-ordningen er i overensstemmelse med traktaten, og kun godkendt ordningen midlertidigt frem til 2016.

Samtidig er også elafgiften en uhensigtsmæssig finansieringskilde. Den bør som minimum sænkes til den lavere sats for elvarme (84,7 øre/kWh mod 41,9 øre/kWh for elvarme), men bør også for husholdningerne mv. ultimativt udfases til EU's minimumsafgift (0,4 øre/kWh).

Beregningerne i notatet understreger, at der er størst samfundsøkonomiske gevinster ved at finansiere inden for den samlede offentlige udgiftsramme. En forhøjelse af bundskatten vil begrænse det samlede forvriddningstab, men ikke i samme omfang som ved reduceret offentligt forbrug.

På lidt længere sigt kan udgiftsbehovet til vedvarende energi sænkes ved ikke at yde subsidier til nye vedvarende energianlæg, som ikke er nødvendig for Danmarks internationale forpligtelser på klimaområdet. Derimod vil det være nødvendigt at yde den garanterede støtte til allerede etablerede anlæg. Den vil klinge gradvist af, hvis der ikke opføres nye anlæg.

Udbygningen af den vedvarende elproduktion har ingen betydning for den samlede udledning af drivhusgasser, som er bestemt af EU's kvotesystem. CO₂-kvoter, der ikke anvendes til elproduktion i Danmark, vil gå til fossilt energiforbrug i andre lande.

I det omfang det alligevel vælges at yde støtte til vedvarende el, bør det som i Norge og Sverige ske til de anlæg og energiformer, der er billigst. Ifølge Energinet.dk² vil fortsat udbygning af havvindmøller ikke være omkostningseffektivt.

²

<http://www.energinet.dk/SiteCollectionDocuments/Danske%20dokumenter/Klimaogmiljo/Potentialet%20for%20landvind%20i%20Danmark%20i%202030.pdf>