

## RESUME

### **Vandramme- direktiv, drivhusgasser og grønne afgifter**

Analyserne i årets rapport til Det Miljøøkonomiske Råd beskæftiger sig med tre aktuelle miljøpolitiske emner: Gennemførelsen af EU's Vandrammedirektiv, grønne afgifter og reduktion af drivhusgasudledningen fra den ikke-kvoteomfattede del af økonomien. Selv om der er tale om politikområder, som kan ses isoleret, er der en række problemstillinger, der går på tværs af emnerne. Grønne afgifter kan være nyttige styringsmidler til regulering af belastningen af vandmiljøet og udledningen af drivhusgasser, samtidigt med at de indgår som en vigtig kilde til finansiering af en omlægning af skattesystemet.

For at belyse disse sammenhænge gennemgås først de anbefalinger, som knytter sig til vandmiljøet (kapitel I og II). Derefter omtales rapportens fremskrivning af energiforbrug og energiproduktion (kapitel III). Dette efterfølges af en gennemgang af de generelle økonomiske aspekter af anvendelse af grønne afgifter (kapitel II). Til sidst sammenfattes anbefalingerne vedrørende virkemidler til reduktion af drivhusgasudledningen (kapitel II og IV), udformningen af energiafgifter med henblik på opkrævning af provenu, og anvendelse af forskellige former for afgifter til regulering af de negative miljø- og trængselsvirkninger af trafik (kapitel II).

### **Vandmiljø**

### **Nye EU-mål for vandmiljøet**

EU's Vandrammedirektiv fastsætter mål for god kemisk og fysisk tilstand i grundvand, søer, vandløb, fjorde og kystnære havområder. Dette er afgørende forskelligt fra målene om reducerede udledninger i de hidtidige danske vandmiljøplaner, idet målene er flyttet fra påvirkning til tilstand. Målene knyttes altså nu til opnåelse af en ønsket miljøkvalitet i konkrete søer, vandløb og kystnære vande.

Resumeeet er færdigredigeret den 16. februar 2009.

**Direktivets mål skal nås med lokal regulering ...**

**... men der er fortsat behov for generel regulering**

Vandrammedirektivets lokale målsætninger betyder, at det er mest omkostningseffektivt at nå målsætningerne gennem lokal regulering. Analyser præsenteret i rapportens kapitel I peger på, at arealudtagning og etablering af vådområder generelt er de mest omkostningseffektive virkemidler til at nå de lokale mål. På trods heraf er der fortsat behov for en national regulering af landbrugets kvælstof- og fosforanvendelse. Reguleringen skal lægge et bundniveau for reduktionsindsatsen, der afspejler de generelle negative miljøpåvirkninger ved kvælstof- og fosforanvendelsen.

### **Den generelle regulering**

**Kvælstofnormer bør omlægges til kvælstofafgift eller omsættelige kvælstofkvoter**

Fosforanvendelsen reguleres i dag gennem en afgift på fosfor i mineralsk foder. Parallelt hermed anbefales det, at der indføres en afgift på kvælstof i indkøbt foder og handelsgødning i stedet for de eksisterende nationale kvælstofnormer for hver enkelt landbrugsbedrift. En sådan omlægning vil reducere landbrugets tilpasningsomkostninger samt de administrative omkostninger ved den generelle kvælstofregulering. Derved kan det nuværende reduktionsmål opnås til lavere samfundsøkonomiske omkostninger, eller målet kan strammes uden ekstraomkostninger. Alternativt til en afgift kan det overvejes at indføre et system af omsættelige kvælstofkvoter. Dette kunne ske ved at gøre de gældende kvælstofnormer omsættelige.

**Afgifter skal også dække udledning af drivhusgasser**

En kvælstofafgift bør også regulere den del af udledningen af lattergas, som skyldes tilførslen af gødning til markerne. Samtidigt bidrager husdyrproduktionen væsentligt til udledningen af drivhusgasser gennem udledning af metan. Disse udledninger bør reguleres ved en afgift på dyr, der er indrettet således, at der gives rabatter ved foranstaltninger, som reducerer udledningen pr. dyr. Dette diskuteres nærmere i afsnittet vedrørende reduktion af drivhusgasudledningen.

**Pesticidafgift bør målrettes miljøeffekter**

I relation til den generelle regulering af landbruget skal også nævnes pesticidafgiften. Denne afgift er fastsat i forhold til salgsprisen på forskellige kategorier af pesticider. Det bør i stedet tilstræbes, at afgiften fastsættes i forhold til farligheden og i sidste ende miljøeffekterne af de forskellige pesticider.

<b>Vandafgiften ...</b>	Vandmiljøet påvirkes også af andre sektorer end landbruget. Indvindingen af grundvand til drikkevand og industriformål har bl.a. betydning for vandføringen i vandløbene og dermed den fysiske vandkvalitet. I dag er der en vandafgift, der udelukkende fungerer som en provenuskat. Det er hovedsageligt husholdningerne, der betaler vandafgifter, selv om de kun er årsag til en mindre del af den samlede indvinding.
<b>... skal tage højde for knaphed på vand</b>	Hvor der er behov for at mindske indvindingen af vand på grund af knaphed på grundvand og utilsigtede effekter i vandmiljøet, bør afgiften afspejle dette gennem en lokal differentiering. En sådan knaphedsbetinget afgift bør så vidt muligt betales ved indvindingen i stedet for ved forbruget, da dette er en mere målrettet regulering. Hvis afgiften alligevel lægges på forbruget, bør alle brugere betale, herunder også virksomhederne.
<b>Alle skal betale spildevandsafgift</b>	Foruden afgiften på forbrug af vand pålignes også en afgift på afledning af spildevand. En række virksomheder med meget afledning af spildevand er fritaget for betaling af spildevandsafgiften. I det omfang spildevandsafgiften er betaling for miljøpåvirkningen, er undtagelsen ikke hensigtsmæssig og bør fjernes, jf. kapitel II.
<b>Den lokale miljøindsats</b>	
<b>Mål for vandløbene ...</b>	Det vurderes på baggrund af analyser fra Danmarks Miljøundersøgelser, at en realisering af Vandrammedirektivets mål for vandløbene kræver ophør med – eller reduceret brug af – vandløbsvedligeholdelse. Dette er en direkte konsekvens af målsætningen om tilbagevenden til god fysisk tilstand. De fysiske mål for vandløbene kan gennemføres ved at fastsætte regler for mere skånsom vedligeholdelse af vandløbene i Vandløbsregulativerne. Det må forventes, at de vandløbsnære arealer i givet fald udtages af landbrugsproduktion, idet disse arealer jævnligt kan blive oversvømmet.
<b>... kan nås ved at stramme vandløbsregulativ</b>	
<b>Søer og kystnære vande</b>	For søer og kystnære vande gælder det, at der er en vis fleksibilitet med hensyn til valg af virkemidler, selv om arealudtagning og etablering af vådområder generelt er de mest omkostningseffektive virkemidler. Desuden vil indsatsbehovet variere mellem deloplande. Eftersom den

enkelte landmand har bedst kendskab til sin produktionsteknologi, bør han ideelt set selv beslutte, hvordan reduktionsindsatsen fordeles inden for virksomheden. Erfaringerne fra Vandmiljøplan III viser imidlertid, at frivillige ordninger alene ikke giver en tilstrækkelig indsats til at sikre målopfyldelse.

**Dyrkningsafgift i kombination med frivillig indsats**

For at sikre målopfyldelse anbefales det at kombinere frivillige ordninger med en dyrkningsafgift. Forslaget til en reguleringsmekanisme består af 4 dele: Et foreløbigt indsatsprogram, en dyrkningsafgift, mulighed for frivilligt at udarbejde et alternativt indsatsprogram, samt tilskud til anvendelse af de resulterende virkemidler.

**Foreløbigt indsatsprogram, dyrkningsafgift eller frivillig indsats**

Forslaget kan sammenfattes som følger: I 2009 udmelder miljømyndighederne for hvert delopland et foreløbigt indsatsprogram, der er baseret på arealudtagning og forventes at føre til opfyldelse af Vandrammedirektivets målsætning. Indsatsprogrammet fordeler indsatsen ligeligt mellem landmænd med miljøfølsom jord. Samtidig annoncerer miljømyndigheden en afgift på dyrkning af de miljøfølsomme arealer, der indgår i det foreløbige indsatsprogram. Afgiften sættes så højt, at udtagning forventes at være mere rentabelt for landmanden end dyrkning. Afgiften træder først i kraft i 2012. I mellemtiden gives landmændene i deloplandet mulighed for som en samlet gruppe eller i delgrupper frivilligt at udarbejde et alternativt indsatsprogram dækkende de involverede landbrug. Hvis miljømyndigheden vurderer, at iværksættelse af det alternative indsatsprogram er tilstrækkeligt til at opnå de udmeldte mål for de involverede landbrug, træder det alternative program i stedet for det foreløbige for de pågældende landbrug, og disse fritages helt for dyrkningsafgift. Hvis det alternative program ikke kan godkendes, kan landbrugene i deloplandet individuelt vælge mellem at udtage de udpegede arealer i miljømyndighedernes foreløbige indsatsprogram eller at betale dyrkningsafgift. Forslaget indebærer således afgiftsfritagelser for alle landbrug, der opfylder deres forpligtelser i forhold til det foreløbige indsatsprogram eller et godkendt alternativt indsatsprogram, mens de øvrige bedrifter pålægges dyrkningsafgiften. Dyrkningsafgiftens størrelse vil imidlertid sikre, at stort set ingen landbrug vil vælge at

betale den, hvorved Vandrammedirektivets mål næsten med sikkerhed vil nås.

**Det endelige  
indsatsprogram  
er bindende**

Indgåede aftaler, der medfører fritagelse for dyrkningsafgiften, er bindende. Det overvåges løbende, om indsatsprogrammet overholdes. Hvis et landbrug ikke overholder sine aftaler, pålægges det dyrkningsafgiften på de arealer, hvor de aftalte virkemidler ikke anvendes. Indsatsen kan i overensstemmelse med bestemmelserne i Vandrammedirektivet justeres hvert 6. år.

**Tilskud til brug af  
virkemidler**

De eksisterende frivillige miljøordninger under landdistriktsprogrammet bør tilpasses med henblik på at sikre opfyldelse af Vandrammedirektivets mål. Derved kan ordningerne indgå i det endelige indsatsprogram ved, at landbrugene ligesom i dag indgår aftaler om tilskud til ændret dyrkningspraksis og arealanvendelse med henblik på at reducere kvælstof- og fosforbelastningen. Tilskuddene er faste satser svarende til de gennemsnitlige budgetøkonomiske omkostninger ved tiltagene. Sådanne ordninger har eksisteret i en årrække som en del af landdistriktsordningerne under EU's landbrugspolitik, og de kan ligesom i dag administreres af Direktoratet for Fødevareerhverv.

**Beskedne  
samfunds-  
økonomiske  
omkostninger**

Hidtidige konsekvensanalyser udarbejdet for de involverede ministerier peger på, at gennemførelse af Vandrammedirektivet kan kræve en udtagning af op til 75.000 ha landbrugsjord, svarende til ca. 3 pct. af det samlede landbrugsareal. De samfundsøkonomiske konsekvenser af dette vurderes at være forholdsvis beskedne, svarende til et beløb på ca. 200 mio. kr. årligt.

**Finansiering  
gennem EU's  
landbrugsstøtte ...**

Da tilskud til miljøvenlig landbrugsproduktion er en vigtig del af den foreslåede model til opfyldelse af Vandrammedirektivets mål, bør Danmark udnytte den igangværende omlægning af EU's landbrugsordninger til at sikre EU's medfinansiering af indsatsen. Omlægningen vil betyde, at 10 pct. af den generelle støtte i 2012 er overført til landdistriktsprogrammet, hvorunder der kan gives tilskud til miljøvenligt landbrug. Det bør derudover overvejes at anvende mulighederne for frivilligt at overføre yderligere midler fra EU's generelle ordninger til landdistriktsprogrammet, idet der her ikke kræves national medfinansiering. Sammenlignet med (national) ekspropriation af landbrugsjord vil anvendelse af landdistriktsordningerne reducere de statsfinansielle konsekvenser markant.

**... er samfunds-  
økonomisk  
fordelagtigt**

**Undtagelser  
vurderes ved  
cost-benefit-analyse**

Hvor omkostningerne ved gennemførelse af Vandrammedirektivets mål er uforholdsmæssigt høje, tillader direktivet en lempelse af målene. Vurderingen heraf bør tage udgangspunkt i en cost-benefit-analyse, hvor omkostninger og gevinster sammenholdes. Det er dog en politisk afvejning, hvor afskæringsgrænsen skal gå for, om omkostningerne er uforholdsmæssigt høje.

## **Energifremskrivning**

**Fremskrivning til  
2025**

Det stigende ambitionsniveau i klima- og energipolitikken har medført et øget fokus på udviklingen i energiforbruget og udledningen af drivhusgasser. Det danske energiforbrug er steget knap 15 pct. siden 1990. Produktionen er i samme periode steget med næsten 45 pct., så der er sket en delvis afkobling mellem energiforbrug og økonomisk vækst. Kapitel III præsenterer en fremskrivning af det danske energiforbrug og de resulterende energirelaterede udledninger af drivhusgasserne CO<sub>2</sub>, metan og lattergas. Denne fremskrivning er suppleret med DMU's fremskrivning af de ikke-energirelaterede udledninger af drivhusgasser, hovedsageligt metan og lattergas fra landbrugsproduktionen. I fremskrivningen øges det endelige energiforbrug, hvilket især skyldes en kraftig stigning i benzin- og dieselforbruget til vejtransport.

**Mål vedr.  
energiforbrug  
og VE-andel nås**

Der er en række målsætninger i dansk energi- og klimapolitik, som ud over udledning af drivhusgasser bl.a. omfatter energiforbrug og vedvarende energi (VE). På trods af en forventet fortsat stigning i det endelige energiforbrug bevirker fortsatte energieffektiviseringer i el- og fjernvarmeproduktionen, at bruttoenergiforbruget ventes reduceret mere end målsætningen om en reduktion på 4 pct. i 2020. Med de gældende tilskudsregler og den forudsatte udvikling i energipriserne og CO<sub>2</sub>-kvoteprisen skønnes der at ske en betydelig udbygning med vedvarende energi i forsyningssektoren, sådan at målsætningerne for VE-andelen ligeledes vil blive opfyldt. I 2020 ventes vedvarende energi således at udgøre over 40 pct. af det endelige energiforbrug, hvor målsætningen er 30 pct.

**Kyoto-mål nås ved  
køb af reduktioner  
i udlandet**

Danmarks forpligtelse i henhold til Kyoto-aftalen er en reduktion i drivhusgasudledningen på 21 pct. i gennemsnit over årene 2008-12 i forhold til udledningen i 1990. Fremskrivningen indikerer, at der i fravær af yderligere tiltag til reduktion af den samlede danske drivhusgasudledning er en manglende reduktion på ca. 12¼ mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter om året i perioden 2008-12. Denne manko er lidt mindre end forudsat i den danske allokeringsplan fra 2007. Dermed er der udsigt til, at allokeringsplanen, der er godkendt af EU, kan overholdes med de specificerede tiltag i planen, bl.a. køb af kvoter i EU's kvotesystem og køb af reduktioner i udlandet.

**Behov for køb af  
udlednings-  
rettigheder kan  
blive mindre**

Fremskrivningen af energiforbruget er baseret på De Økonomiske Råds formandskabs makroøkonomiske prognose fra efteråret 2008. Da det igangværende økonomiske tilbageslag nu tegner til at blive endnu kraftigere end forventet på daværende tidspunkt, vil energiforbrug og dermed drivhusgasudledning formentlig blive lavere i perioden 2008-12 end vurderet i nærværende fremskrivning. Dette vil mindske behovet for køb af udledningsrettigheder.

**Opdeling i kvote-  
og ikke-kvotesektor**

Danmark har sammen med de andre lande i EU forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser. Reguleringen er i hele EU opdelt i en kvoteomfattet og en ikke-kvoteomfattet sektor, idet der er adskilte målsætninger for de to dele af økonomien. For den kvoteomfattede sektor

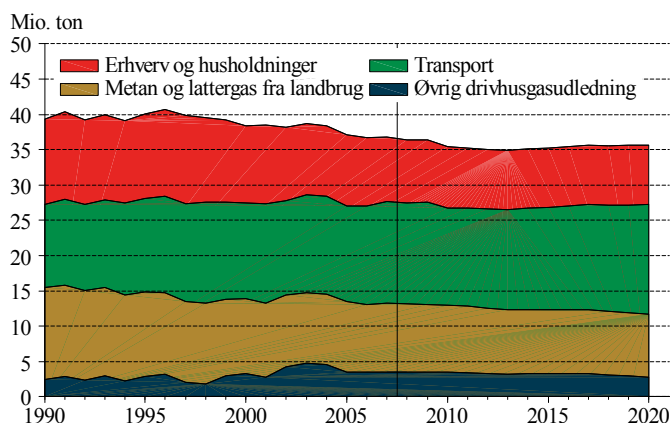
reguleres udledningen af EU's kvotesystem, mens der for den ikke-kvoteomfattede del af økonomien er fastsat nationale mål.

**Kun beskeden  
reduktion i ikke-  
kvoteomfattet  
udledning**

I 2005 var udledningen af drivhusgasser fra den ikke-kvoteomfattede del af dansk økonomi 37,2 mio. ton. Det nationale krav for Danmark er, at denne udledning skal reduceres med 20 pct. til 29,9 mio. ton i 2020. I fremskrivningen skønnes den ikke-kvoteomfattede udledning imidlertid kun at falde ca. 4 pct. fra 2005 til 2020. Dette dækker over, at den ikke-energirelaterede udledning fra især landbruget antages at falde, mens den energirelaterede CO<sub>2</sub>-udledning, der udgør knap  $\frac{2}{3}$  af den ikke-kvoteomfattede udledning, ventes at være omtrent uændret. Et fortsat stigende forbrug af benzin og diesel til transport indebærer isoleret set en betydelig stigning, mens udledningerne fra husholdninger og ikke-kvoteomfattede virksomheder skønnes at falde. Den indenlandske reduktion af udledningen af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren vurderes på denne baggrund at blive ca. 1½ mio. ton i 2020 i forhold til udledningen i 2005, og der er således en manko på knap 6 mio. ton i 2020. Dette viser, at der er behov for omfattende yderligere tiltag for at opfylde reduktionsforpligtelsen i den ikke-kvoteomfattede del af økonomien, jf. figur A.



Figur A Ikke-kvoteomfattet drivhusgasudledning



Anm.: Den ikke-kvoteomfattede udledning af drivhusgasser var 37,2 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter i 2005, og den maksimalt tilladte udledning i 2020 er 29,9 mio. ton. I figuren indikerer den lodrette streg overgangen til fremskrivningsperioden. Erhverv og husholdninger omfatter energirelaterede udledninger af CO<sub>2</sub>. Transport omfatter CO<sub>2</sub>-udledning fra benzin og diesel til transportformål. Øvrig drivhusgasudledning dækker over bl.a. energirelateret udledning af metan og lattergas samt industrigasser.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, og egne beregninger.

## Grønne afgifter

### Fordele ved grønne afgifter

### Miljøeffekten i centrum

### Behov for løbende tilpasning af afgifter

Grønne afgifter eller bortauktionerede omsættelige kvoter vil som regel være omkostningseffektive økonomiske instrumenter i miljøpolitikken. Det er således ofte billigere for samfundet at nå miljømæssige besparelser ved disse former for økonomisk regulering frem for kvantitativ regulering. En grøn afgift skal lægges så tæt på miljøeffekten som muligt.

En række miljøafgifter er fastsat uden en vurdering af miljøeffekterne ved øget udledning eller uden en konkret miljømålsætning. Ofte skyldes dette, at der mangler viden om miljøeffekterne eller omkostningerne ved disse. Afgifterne bør generelt tilpasses i forhold til ny viden om miljøeffekter og deres størrelse opgjort i værdi.

<b>Begrænsninger for grønne afgifter</b>	Økonomisk regulering er enklest at bruge, når miljøpåvirkningen ikke varierer geografisk. Denne betingelse er opfyldt, når det f.eks. drejer sig om udledning af drivhusgasser. I nogle tilfælde kan man dog også bruge økonomisk regulering, selv om miljøomkostningen varierer. Det kan imidlertid kræve indførelse af supplerende lokale systemer, hvilket kan give betydelige administrative omkostninger. Herudover kan økonomisk regulering være problematisk, hvis det er vanskeligt at måle udledningen eller spore forurenere. Endelig kan forøget grænsehandel forringe effekten af grønne afgifter.
<b>Alle forurenere bør betale afgifter</b>	Når grønne afgifter pålægges af miljøhensyn, bør alle forurenere – dvs. både virksomheder og husholdninger – betale samme afgift for at sikre, at forureningsbekæmpelsen koncentrerer sig der, hvor den er billigst. Når målsætningen er at få “mest miljø for pengene”, bør erhvervene ikke fritages for miljøafgifter.
<b>Fordel ved miljøregulering som giver provenu</b>	Miljøregulering vil bidrage til at hæve virksomhedernes omkostninger og dermed også forbrugerpriserne. Isoleret vil dette mindske arbejdsudbuddet, da reallønnen sænkes. Bruges grønne afgifter eller bortauktionerede omsættelige kvoter til at opnå miljømålsætningen, opnår staten imidlertid et provenu, som gør det muligt at sænke skatten på arbejde eller andre forvridende skatter. Det kan afbøde den negative effekt, miljøreguleringen har på arbejdsudbuddet. Uddeles kvoter gratis, eller kompenseres virksomhederne for grønne afgifter, går staten glip af det provenu, der kunne modvirke de uheldige effekter på arbejdsudbuddet.
<b>Provenueffekt ved salg af kvoter til erhvervene kan erstatte andre skatter</b>	Et eksempel på gratis uddeling er EU's CO <sub>2</sub> -kvoter, der i vidt omfang uddeles gratis til virksomheder i den kvoteomfattede sektor. EU har dog besluttet, at der skal ske en aftrapning af den gratis uddeling frem mod 2020. Dermed vil staten gradvis få et forøget provenu, som kan bruges til at reducere forvridende skatter, så der opnås en økonomisk effektivitetsgevinst, f.eks. i form af et øget arbejdsudbud. Herudover kan gratis uddeling af kvoter have uheldige forvridende effekter på investerings- og erhvervsstrukturen derved, at der fastholdes for mange ressourcer i de mest forurenende erhverv.

<b>Udformning af bundfradrag reducerer tilskyndelse til reduktion</b>	For at sikre lige behandling af virksomheder i kvote- og ikke-kvotesektoren er det vedtaget at give et bundfradrag for CO <sub>2</sub> -afgiften til energiintensive virksomheder uden for kvotesektoren. Dette bundfradrag bør fjernes i takt med, at CO <sub>2</sub> -kvoterne i stigende omfang bortauktioneres. Det skyldes ikke alene hensynet til lige behandling af virksomhederne, men også, at den konkrete udformning af bundfradraget indebærer en risiko for, at mange af de energiintensive virksomheder i ikke-kvotesektoren ikke får tilstrækkelig tilskyndelse til at reducere CO <sub>2</sub> -udledningen.
<b>Afgifter, der skal give provenu, bør kun betales af forbrugerne</b>	Hvis en afgift opkræves af hensyn til det offentlige provenu snarere end for at mindske en given type forurening, bør den pålægges de mindst prisfølsomme varer til endeligt forbrug, idet man herved opnår det mindste velfærdstab ved opkrævning af provenuet. Input i erhvervene bør ikke beskattes, hvis formålet alene er at skaffe provenu, fordi en sådan beskatning reducerer effektiviteten i virksomhedernes ressourceanvendelse.
<b>Økonomiske effekter af højere grønne afgifter</b>	
<b>Modelanalyser med MUSE</b>	Grønne afgifter på erhvervenes input og forbrugernes køb har både direkte og indirekte effekter på produktion og forbrug. Til analyse af disse effekter er der udviklet en detaljeret generel ligevægtsmodel for dansk økonomi, MUSE. Modellen beregner bl.a. de fysiske konsekvenser af den økonomiske aktivitet for de forskellige former for luftforurening og udledning af drivhusgasser, men opgør ikke velfærdstab ved disse miljøeffekter. Derimod giver modellen et skøn over de øvrige velfærdsmæssige konsekvenser af befolkningens forbrug af varer, tjenester og fritid. Modellen kan dermed belyse, hvor stor værdien af de fysiske miljøgevinster skal være, for at der er en samlet velfærdsgevinst ved en ændring i de grønne afgifter.
<b>Anvendelse af provenu vigtigt for de økonomiske effekter</b>	De økonomiske effekter af højere grønne afgifter afhænger i høj grad af, hvordan provenuet fra afgifterne anvendes. Hvis provenuet bruges til at øge personfradraget, vil en generel stigning i de grønne afgifter svarende til en stigning i det samlede offentlige nettoprovenu på 5 mia. kr. medføre et samfundsøkonomisk tab på 1,5 mia. kr., når der ses bort fra

værdien af miljøgevinsterne. Størrelsen af velfærdstabet afhænger bl.a. af, hvorledes proventet fra de grønne afgifter anvendes. Bruges proventet fra grønne afgifter i stedet til at sænke bundskattesatsen, reduceres den samfundsøkonomiske omkostning til godt 1 mia. kr. Det mindre velfærdstab skyldes, at en lavere indkomstskattesats stimulerer arbejdsudbuddet og dermed den økonomiske aktivitet. Hvis proventet fra øgede grønne afgifter i stedet anvendes til at sænke satsen for topskatten, vil det kunne stimulere arbejdsudbuddet i endnu højere grad.

**Samlet er de grønne afgifter ikke degressive målt ved forbrug**

Det fremføres ofte, at grønne afgifter vender den tunge ende nedad. En af årsagerne til denne opfattelse er, at grønne afgifter ofte ses i forhold til den årlige disponible indkomst i stedet for det årlige forbrug. Det årlige forbrug er imidlertid et bedre mål for livstidsindkomsten end den aktuelle indkomst, der kan være påvirket af mange midlertidige faktorer. Set i et livsperspektiv er det derfor mere relevant at måle afgifterne i forhold til forbruget. Samlet set udgør de grønne afgifter en større andel af forbruget for højindkomstgrupper end for lavindkomstgrupper, herunder personer uden for erhverv. Det er især transportrelaterede afgifter, som vejer relativt tungt i højindkomstgruppernes forbrug, mens afgifter på vand og elektricitet udgør en større andel af forbruget for lavindkomstgrupper.

**Fordelingseffekter afhænger af tilbageførsel**

Det er i høj grad anvendelsen af proventet, som er afgørende for de fordelingsmæssige effekter af øgede grønne afgifter. Bruges proventet til at øge personfradraget, vil skatteomlægningen tilgodese lavindkomstgrupper. Reduceres bundskatten, er den samlede fordelingseffekt tættere på at være neutral, selv om lavindkomstgrupperne også i dette tilfælde får en vis gevinst.

**Progressive grønne afgifter er u hensigtsmæssige**

Det diskuteres ofte at indføre progressive grønne afgifter, således at afgiften kun pålægges forbrug over et vist niveau. Dette kan ikke anbefales. Husholdninger med et lavt forbrug får i givet fald ikke tilstrækkeligt incitament til at reducere deres forbrug. Miljøeffekten er uafhængig af, om forbrugeren er rig eller fattig, og set fra et miljøsynspunkt bør afgiften derfor være den samme for alle. Indkomstforde-

lingshensyn bør varetages på anden vis, f.eks. via indkomstskatten eller indkomstoverførslerne.

**Mindst forvridende afgifter bør hæves mest**

Der er forskel på, hvor "dyrt" (forvridende) det er at indføre forskellige grønne afgifter, når man vurderer de økonomiske omkostninger alene uden at medtage miljøgevinsterne. Hvis energiafgifterne eller transportafgifterne hæves, vil det koste godt 40 pct. af provenuet, når det tilbageføres via højere personfradrag. Hvis det derimod er afgifterne på vand eller affald, der forøges, vil omkostningen kun udgøre hhv. knap 20 og knap 30 pct. af provenuet. Afgifter på vand og affald er derfor mindre forvridende. Ud fra et rent prove-nuhensyn bør afgifter pålægges, hvor forvridningen er mindst, mens hensyn til indkomstfordelingen kan påvirke, hvordan provenuet anvendes.

### **Regulering af drivhusgasser og energi**

**Afgifter og omsættelige kvoter velegnede til reduktion af drivhusgasser ...**

Grønne afgifter og omsættelige kvoter er særdeles velegnede midler til regulering af drivhusgasudledning. Det skyldes, at drivhuseffekten er en rent global effekt, idet kun den samlede mængde af drivhusgasser i atmosfæren har betydning for temperaturudviklingen. Den marginale skadevirkning af udledningen er derfor den samme, uanset hvor udledningen foregår, og den optimale afgift på drivhusgasser er dermed også den samme for alle udledere.

**... og indgår i et sampil i EU's regulering**

Omsættelige kvoter og grønne afgifter indgår i et komplekst samspil i EU's regulering af drivhusgasudledningen. I det følgende diskuteres udformningen af EU's klimapolitik og Danmarks muligheder for at opfylde forpligtelsen til at reducere drivhusgasudledningen i den ikke-kvoteomfattede del af økonomien.

### **EU's regulering af drivhusgasudledningen**

**Designproblemer i EU's system for drivhusgas-reduktion**

Forpligtelserne til at reducere drivhusgasudledningen opdeler økonomien i to dele. Den energiintensive del af produktionen er reguleret af EU's fælles marked for CO<sub>2</sub>-kvoter, mens den øvrige del af økonomien er underlagt nationale reduktionsmål, som er aftalt i EU. Opdelingen af økonomien i to dele med forskellig regulering af drivhus-

gasudledningen indebærer en risiko for, at omkostningerne ved at reducere udledningen bliver højere end nødvendigt. Det skyldes, at der ikke er en mekanisme, som sikrer en udligning af den marginale omkostning ved drivhusgasreduktion mellem kvotesektoren og ikke-kvotesektoren i det enkelte land. Den marginale omkostning ved at reducere drivhusgasudledning i kvotesektoren svarer til prisen på kvoter. Prisen på den marginale reduktion af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren i det enkelte land afhænger dels af reduktionsmulighederne i landet og dels af, hvor stor reduktion som er aftalt i EU. På forhånd er der ikke noget, som sikrer, at prisen på at reducere udledningen af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren kommer til at svare til kvoteprisen.

**Risiko for højere  
reduktions-  
omkostninger i  
ikke-kvotesektoren  
i Danmark**

Analyserne i denne rapport peger på, at de marginale reduktionsomkostninger i ikke-kvotesektoren i Danmark vil blive væsentligt højere end den forventede kvotepris. Dette er et tegn på, at fordelingen af indsatsen mellem sektorerne ikke er omkostningseffektiv. Det er derfor u hensigtsmæssigt dyrt at opnå reduktionsforpligtelsen. Med andre ord kunne Danmark for den samme omkostning give et større bidrag til en global reduktion af drivhusgasudledningen ved at foretage en større del af reduktionen i den kvoteomfattede del af økonomien.

**Danmark bør  
arbejde for  
ændringer i  
kvotesystemet ...**

Danmark bør arbejde for, at det samlede system til reduktion af drivhusgasudledningen i EU kommer til at indeholde effektive mekanismer, der kan udligne de marginale reduktionsomkostninger mellem kvote- og ikke-kvotesektoren. En sådan mekanisme kunne bestå i, at lande, hvor det er dyrt at reducere udledningen i ikke-kvotesektoren, kan opfylde forpligtelsen ved at opkøbe kvoter, som efterfølgende destrueres. Tilsvarende kunne det tillades, at et land med mindre udledning fra ikke-kvotesektoren end tilladt kan udstede kvoter for overskuddet og sælge disse på kvotemarkedet. Dette ville medføre, at de marginale omkostninger ved at reducere drivhusgasudledningen bliver lig med kvoteprisen i både kvote- og ikke-kvotesektoren i alle EU-lande. På den måde kunne det sikres, at reduktionen i drivhusgasudledningen blev opnået på den billigste måde.

**... og for at fjerne begrænsninger på handel med reduktioner i ikke-kvotesektoren**

Med EU's beslutninger i december 2008 ligger kvotesystemet fast på det korte sigt. Det er derfor nødvendigt at vurdere andre muligheder for at afbøde forskelle mellem landenes reduktionsomkostninger på kortere sigt. Derfor bør Danmark samtidig arbejde for, at reglerne for handel med reduktionsforpligtelser mellem EU-landene bliver klare og ikke lægger begrænsninger på de gensidige handlers størrelse.

**Store gevinster ved at udligne pris på reduktioner i ikke-kvotesektor mellem lande**

Danmark har sammen med Luxembourg og Irland den største reduktionsforpligtelse i ikke-kvotesektoren. EU-landenes reduktionsforpligtelse varierer generelt med landets velstand målt ved BNP pr. indbygger. Der er således EU-lande, som har meget begrænsede reduktionsforpligtelser i ikke-kvotesektoren. Derfor bliver omkostningen ved at reducere drivhusgasudledningen forskellig fra et EU-land til et andet. Den samme reduktion i udledningen kan dermed opnås billigere, hvis lande med høje marginale reduktionsomkostninger i stedet betaler for en (yderligere) reduktion i et land, hvor det er billigt at nå målsætningen. Det vil bidrage til at udligne omkostningerne i forskellige lande.

**Risiko for udflytning af landbrugsproduktionen til andre EU-lande**

Givet der er forskel på reduktionsomkostningerne mellem landene i EU, kan dette føre til en u hensigtsmæssig forskydning af produktionen i ikke-kvotesektoren mellem EU-landene. Hvis Danmark pålægger en høj afgift på alle udledninger af drivhusgasser i ikke-kvotesektoren, vil det ikke mindst påvirke omkostningerne i landbruget, som er et meget drivhusgasintensivt erhverv. Hvis vore nabolande ikke har samme niveau for drivhusgasafgiften, vil det kunne lede til, at landbrugsproduktionen i et vist omfang flyttes til nabolandene. Der vil være både samfundsøkonomiske og privatøkonomiske omkostninger ved denne flytning af produktion, men den vil ikke påvirke EU's samlede udledning af drivhusgasser, forudsat at reduktionsforpligtelsen håndhæves effektivt i alle EU-lande.

**Også risiko i forhold til resten af verden**

Landbruget har også et udflytningsproblem i forhold til lande uden for EU, der svarer til problemerne for energiintensive virksomheder i kvotesektoren. Her er problemstillingen, at konkurrenter uden for EU ikke pålægges en omkostning svarende til kvoteprisen ved udledning af

drivhusgasser. Det kan derfor betale sig at flytte produktionen til verdensdele, der ikke har begrænsninger på drivhusgasudledningen.

### **Drivhusgasreduktion uden for kvotesektoren**

#### **EU's regler begrænser muligheden for handel med reduktioner**

EU's retningslinier indebærer begrænsninger på køb af reduktioner i andre EU-lande gennem det såkaldte supplementaritetsprincip. Princippet indebærer, at en vis minimumsdel af reduktionen skal ske indenlands. Begrænsningen har været fortolket sådan, at højst halvdelen af den samlede reduktion må ske ved at betale for reduktioner i andre EU-lande eller i lande uden for EU.

#### **Reduktioner bør købes i andre EU-landes ikke-kvotesektorer**

Givet disse begrænsninger og de høje omkostninger ved reduktioner i ikke-kvotesektoren i Danmark, som dokumenteres i denne rapport, bør Danmark købe så stor en andel af reduktionen i andre EU-lande som muligt.

#### **Alle udledninger i ikke-kvotesektoren bør omfattes**

Den resterende del af Danmarks reduktionsforpligtelse i ikke-kvotesektoren skal skaffes ved indenlandsk reduktion. Udledningerne af drivhusgasser i den ikke-kvotekomfattede sektor stammer fra husholdninger (opvarmning og transport), landbruget samt øvrige ikke-kvotekomfattede erhverv (herunder erhvervsmæssig transport). Særligt for landbruget består udledningerne både af energirelateret CO<sub>2</sub>-udledning og ikke-energirelateret udledning i form af metan og lattergas fra husdyrproduktion og gødskning. Som udgangspunkt bør reduktionen i ikke-kvotesektoren tilrettelægges, så den marginale reduktionsomkostning pr. enhed CO<sub>2</sub>-ækvivalent er den samme for alle typer af drivhusgas.

#### **Virkemidler bør være teknologineutrale og omkostningseffektive**

De nødvendige nationale reduktioner i ikke-kvotesektoren bør primært fremkomme gennem generelle incitament. Sektor- eller teknologispecifikke mål og virkemidler er normalt ikke hensigtsmæssige, da reduktionsomkostningerne derved risikerer at blive højere. Generelle økonomiske virkemidler, som f.eks. afgifter, er omkostningseffektive og har den fordel, at de er neutrale over for teknologier. Valget af teknologi overlades til de enkelte virksomheder og forbrugere. Lægges eksempelvis en afgift på olie og gas til individuel opvarmning, vil nogle vælge at isolere deres



bolig, andre vil vælge at tilslutte sig fjernvarme eller sætte en varmepumpe op, og andre igen vil vælge at skrue ned for temperaturen.

**Højere afgift er en del af løsningen**

Ønsket om omkostningseffektivitet taler for, at øgede afgifter på udledningen af drivhusgasser i ikke-kvote-sektoren bør være en del af løsningen. Omkostningseffektivitet indebærer, at den anvendte drivhusgasafgift skal være den samme for alle typer udledning. Det betyder, at også landbrugets ikke-energirelaterede udledning skal pålægges en drivhusgasafgift.

**Reduktion i landbrugets drivhusgasudledning**

**Afgift bør også omfatte udledning af metan og kvælstof fra landbruget**

Omkring en tredjedel af den ikke-kvoteomfattede sektors udledninger vedrører ikke-energirelaterede udledninger. Langt den største del heraf vedrører metan og lattergas fra landbruget. Selvom der eksisterer forskellige former for regulering af landbrugets håndtering af husdyr- og handelsgødning, mangler der i dag et klart prissignal for denne type af udledninger. Det forekommer oplagt, at landbrugets udledninger af metan og lattergas skal nedbringes som led i opfyldelsen af Danmarks samlede reduktionsforpligtelse. Udledninger af metan fra landbruget kan reguleres ved en afgift på dyr, der kombineres med rabatter ved foranstaltninger, som reducerer metan-udledningen pr. dyr. Landbrugets udledninger af lattergas kan reguleres via en afgift på kvælstof eller via omsættelige kvælstofkvoter, som foreslået i forbindelse med virkemidler til opfyldelse af Vandrammedirektivet.

**Dyrt for resten af økonomien at undtage landbruget**

Indførelse af afgifter på ikke-energirelateret drivhusgasudledning er nødvendig for at opnå en omkostningseffektiv reduktion af udledningen. Beregninger i rapportens kapitel II viser, at det er meget omkostningstungt for den øvrige del af økonomien, hvis landbrugets udledninger fritages.

**Hensynet til landbrugets omkostninger**

En konsekvent udbredelse af drivhusgasafgift til landbrugets udledning af metan og lattergas vil forøge landbrugets omkostninger. Da landbruget står over for en skærpet problemstilling med hensyn til udflytning af produktion som følge af afgiftsforskelle i forhold til andre EU-lande, taler

meget for at etablere ordninger, der begrænser produktionsudflytningen. Det skyldes ikke mindst, at eventuelle afgiftsforskelle bundes i en uhensigtsmæssig indretning af EU's regulering af drivhusgasudledningen.

**Kompensationsordninger i en periode**

Der kan derfor argumenteres for, at der – i hvert fald i en periode – indføres en kompensationsordning, der modsvarer den kompensation, som virksomheder i den kvoteomfattede sektor får frem til 2020 i form af gratis tildeling af kvoter. For landbruget kunne en del af en sådan løsning f.eks. udformes som tilskud til relevante teknologiløsninger, som også reducerer incitamentet til udflytning af husdyrproduktionen. Det kunne eksempelvis være tilskud til produktion af biogas.

**Gradvis indfasning af afgift på landbrug**

Da en stor del af udflytningsproblematikken skyldes risikoen for, at afgiften i Danmark afviger markant fra afgiften i de omkringliggende lande, bør drivhusgasafgiften indføres gradvist og lempeligt. Dette giver også mulighed for at udvikle de nødvendige teknologiske løsninger, der kan reducere landbrugets omkostninger ved at nedbringe udledningen.

**Reduktion i de øvrige dele af ikke-kvotesektoren**

**Drivhusgasafgift på erhvervenes udledning**

Den resterende drivhusgasudledning i ikke-kvotesektoren er energirelateret udledning fra henholdsvis husholdningers opvarmning, transport og erhvervsvirksomheder. Hvis reduktionen i drivhusgasudledningen skal være omkostningseffektiv inden for ikke-kvotesektoren, skal udledningen fra disse kilder – herunder også erhvervene – pålægges den ensartede drivhusgasafgift, som er højere end kvoteprisen.

**Roadpricing – også som supplement til benzinafgifter**

Transportsektoren udleder en stigende mængde drivhusgas, og transporten ventes i 2020 at stå for omkring 45 pct. af ikke-kvotesektorens udledninger. Alene som følge af sektorens betydning er der grund til at se nærmere på dens regulering og afgiftsstruktur. For at opfylde målsætningen om reduktion i drivhusgasudledning fra ikke-kvotesektoren bør CO<sub>2</sub>-afgiften på brændstof som udgangspunkt forøges svarende til den ensartede drivhusgasafgift, der pålægges

andre former for udledning. I praksis begrænser muligheden for grænsehandel, hvor meget man kan hæve afgiften, med mindre Tyskland (og Sverige) gør det samme. Givet denne begrænsning bør det overvejes, hvorledes tilskyndelser til reduceret brændselsforbrug kan indarbejdes ved udformning af en evt. kommende kørselsafgift, jf. afsnittet om afgifter på trafik nedenfor.

**Også afgifter på erhvervslivet**

Da en betydelig – og stigende – del af udledningen af drivhusgasser stammer fra godstransport med lastbiler, bør kørselsafgiften også pålægges kørsel med lastbiler og anden erhvervsmæssig transport.

**Begrænset markeds­mæssig reduktion i husholdningernes varmekonsum**

Husholdningernes energiforbrug til individuel opvarmning er den sidste større kilde til udledning af drivhusgasser i den ikke-kvoteomfattede del af økonomien. Denne del af udledningen er meget lidt følsom over for ændringer i drivhusgasafgiften, hvilket både skyldes, at den eksisterende afgift er høj, og at mulighederne for at vælge andre opvarmningsformer er begrænsede.

**Behov for revidering af varmeplanlægning**

Imidlertid medfører forskellen mellem kvoteprisen og drivhusgasafgiften i ikke-kvotesektoren en samfundsøkonomisk gevinst ved at flytte varmekonsumet fra den ikke-kvote- til den kvoteomfattede sektor. Hvis forskellen mellem de to reguleringer forventes opretholdt, kan der argumenteres for at fremme en sådan overflytning ved en ændret offentlig varmeplanlægning, som udvider de områder af landet, der kan forsynes med fjernvarme. Der foreligger analyser, som tyder på, at en udbygning af fjernvarmenettet kan være en økonomisk rentabel metode til at reducere ikke-kvotesektorens udledning af drivhusgasser. Den nuværende overordnede varmeplanlægning er efterhånden 20 år gammel. Det anbefales derfor, at der iværksættes et analysearbejde, der kan danne grundlag for en revision af den nuværende opdeling i fjernvarme, naturgasområder og individuel opvarmning.

**Flytning af energiforbrug til kvotesektor reducerer udledning**

Drivhusgasudledning fra fjernvarme er kvotereguleret, mens de udledninger, der tænkes erstattet – fra naturgas- og oliefyr – ligger i ikke-kvotesektoren. Herved reduceres udledningerne i ikke-kvotesektoren. Umiddelbart øges udledningerne i kvotesektoren, men da den samlede udledning i denne sektor i hele EU er givet ved antallet af kvoter, vil der nødvendigvis ske en tilsvarende reduktion af udledningen et andet sted i sektoren, evt. i et andet land.

**Omkostningsforskelle giver incitament til flytning til kvotesektor**

Der kan tænkes andre teknologiske ændringer, som kan flytte drivhusgasudledningen til den kvoteomfattede sektor. Nogle af de øvrige teknologier, der kan forventes at spille en rolle i den forbindelse, er introduktion af elbiler og øget udbredelse af varmepumper.

**Gode argumenter kræves for særbehandling af teknologier**

Som udgangspunkt vil disse teknologier blive fremmet ved en øget drivhusgasafgift i ikke-kvotesektoren. Der må derfor kræves særlige argumenter, hvis andre instrumenter skal tages i anvendelse for at fremme den ene tekniske løsning frem for den anden. Omlægning af varmeplanlægningen kan dog kun foretages ved offentlig beslutning.

### **Regneeksempel med opfyldelse af reduktionsmål**

**Afgift på 400 kr. pr. ton i ikke-kvotesektoren på trods af betydelig flytning til kvotesektor**

Fremskrivningen af drivhusgasudledningen i rapportens kapitel III indebærer, at det samlede reduktionskrav i ikke-kvotesektoren er på 5,8 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. I et regneeksempel præsenteret i rapportens kapitel IV illustreres et kravforløb, hvor Danmark lever op til reduktionsforpligtelsen i den ikke-kvotekomfattede sektor gennem en afgift på udledning af drivhusgasser kombineret med andre tiltag. Regneeksemplet underbygger, at en mærkbar forhøjelse af den nuværende CO<sub>2</sub>-afgift er nødvendig. Ifølge kravforløbet er det nødvendigt med en ekstra CO<sub>2</sub>-afgift på energiforbruget i ikke-kvotesektoren, som gradvist vokser til ca. 400 kr. pr. ton i 2015. Den præcise størrelsesorden afhænger dog bl.a. af, hvilke andre tiltag der antages at blive taget i brug.

**Lavere udledning fra opvarmning og transport**

Stigningen i afgiften indebærer, at der opstår en betydelig forskel mellem afgiftniveauet og kvoteprisen. Det sker på trods af en antagelse om, at fornyet varmeplanlægning i

kombination med forskellen mellem drivhusgasafgiften og kvoteprisen reducerer CO<sub>2</sub>-udledningen fra individuel opvarmning med 1 mio. ton. Herudover reduceres udledningen fra transport (både husholdninger og erhverv) med 1½ mio. ton bl.a. som følge af øget anvendelse af biobrændsel og øget brug af elbiler.

**Også lavere udledning i landbruget**

Kravforløbet indebærer endvidere, at de ikke-energi-relaterede drivhusgasudledninger fra landbruget reduceres med 1 mio. ton i forhold til udgangsforløbets niveau i 2020, som er lavere end dagens niveau. Denne reduktion er betydeligt mindre end den reduktion, som ville følge, hvis landbruget blev pålagt en generel drivhusafgift på dyrehold mm. svarende til et afgiftsniveau på 400 kr. pr. ton. Dette fremgår af analysen i kapitel II, der bl.a. viser effekterne af en sådan afgift.

**2 mio. ton CO<sub>2</sub>-reduktion købes i udlandet**

I regneeksemplet i kapitel IV antages det, at den resterende del af reduktionsforpligtelsen – 2 mio. ton – opnås gennem køb af reduktionsrettigheder i udlandet, såvel inden for som uden for EU.

**Fremskrivninger bør danne grundlag for løbende opfølgning og evaluering**

Det er umuligt at forudsige effekterne af forskellige tiltag med stor præcision, og den teknologiske og økonomiske udvikling kan ændre forudsætningerne. Det er derfor nødvendigt løbende at følge udviklingen frem imod 2020. Den faktiske udvikling bør holdes op imod gennemarbejdede fremskrivninger, hvor der er gjort eksplicitte antagelser om virkemidler og deres effekter. Herved kan det vurderes, om der er behov for yderligere tiltag, f.eks. i form af generelle afgiftsforhøjelser eller mere specifikke tiltag.

**Afgifter på energi**

**Isoleret energisparemålsætning er svær at begrunde**

Afgifter på energi kan begrundes ud fra miljøhensyn, provenuhensyn og eventuelt ud fra et forsyningssikkerhedshensyn. Givet at der i øvrigt er taget højde for disse hensyn, er det vanskeligt at se et argument for en særskilt energisparemålsætning, men hvis en sådan indgår, bør alt energiforbrug i både erhverv og husholdninger beskattes med en ensartet sats for at realisere sparemålet billigst muligt.

**Afgifter af hensyn til miljø eller forsynings-sikkerhed**

Ud fra miljøhensyn bør såvel husholdningerne som erhvervenes udledninger pålægges grønne afgifter udmålt efter udledninger af f.eks. CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>. Det vil være naturligt at indføre en afgift på husholdningernes brug af biobrændsler, som afspejler de negative miljøvirkninger af partikeludledningen. Hvis man også ønsker at følge en målsætning om forsynings-sikkerhed, kan der være argumenter for at pålægge brugen af naturgas og/eller olie afgifter, mens der ud fra dette argument næppe er grund til at lægge afgifter på f.eks. kul eller vindenergi. Afgifter motiveret ud fra hensyn til forsynings-sikkerhed bør ligeledes pålægges både erhverv og husholdninger.

**Provenubetinget energiafgift skal kun betales af forbrugerne**

Den eksisterende energiafgift betales overvejende af husholdningerne, men er i sin nuværende udformning hverken rettet mod at give offentligt provenu med mindst mulige forvridninger, mod at regulere miljøpåvirkningerne eller mod at give øget uafhængighed af f.eks. olie og gas. Selve energiafgiften bør indrettes, så den varetager et provenuhensyn, mens andre afgifter bør varetage hensyn til miljø og forsynings-sikkerhed. En provenubetinget afgift på energi skal udelukkende betales af forbrugerne. Forbrugerne skal således fortsat betale energiafgift af deres varme- og elforbrug, og afgiftsfritagelsen for deres brug af biobrændsler bør ophæves. Den nuværende energiafgift pålagt produktion af private og offentlige serviceydelser bør fjernes. Det gælder også for energiafgifterne på fremstillingsvirksomheders rumvarme.

**Omlægning skal sikre klar sammenhæng mellem mål og virkemidler**

Omlægningen af energiafgifterne kan isoleret set lede til øget udledning af CO<sub>2</sub>, som skal modvirkes ved en generel stigning i CO<sub>2</sub>-afgiften, således at det fortsat sikres, at reduktionsmålsætningen i den ikke-kvotefattede sektor opfyldes. Omlægningen af energi- og CO<sub>2</sub>-afgiften samt indførelse af en afgift motiveret ud fra en politisk målsætning om forsynings-sikkerhed vil skabe en klar sammenhæng mellem målsætninger og virkemidler. Som udgangspunkt kan man justere satsen for den provenubetingede energiafgift, således at det samlede provenu fra energiafgiften og de miljøbetingede afgifter er uændret.

**Ingen begrundelse for en CO<sub>2</sub>-afgift på el**

El- og fjernvarmeproduktionen er omfattet af CO<sub>2</sub>-kvotesystemet, og CO<sub>2</sub>-udledningen er dermed reguleret på EU-plan. Elproduktionen og elforbruget bør derfor ikke pålægges en CO<sub>2</sub>-afgift, men bør alene beskattes med en provenubegrundet energiafgift på husholdningernes forbrug.

**Afgifter på trafik**

**Kørselsafgifter målrettet de eksterne effekter**

De nuværende grønne afgifter på transport er ikke særligt velegnede til at mindske de lokale miljømæssige og andre eksterne omkostninger ved trafik, f.eks. trængsel, støj, ulykker og lokal luftforurening. Derfor anbefales det på sigt at indføre "intelligente" kørselsafgifter, som differentieres efter transporttidspunkt, geografisk område og køretøj. Omkostningerne ved at etablere og drive betalingssystemerne i forbindelse med kørselsafgiften kan være betydelige. Den teknologiske udvikling trækker imidlertid i retning af at billiggøre trafiksystemerne, og samtidigt forventes trafikken at stige i fremtiden. Begge dele bidrager til at forøge gevinsten ved at indføre kørselsafgifter.

**Omlægning af afgifterne ved indførelse af kørselsafgifter**

Med indførelsen af egentlige kørselsafgifter bør der ske en større omlægning af de nuværende transportafgifter. Afgifter på benzin og diesel bør indrettes således, at de sammen med kørselsafgifterne varetager hensynet til de negative eksterne effekter af transport. CO<sub>2</sub>-afgiften på transport bør være den samme som CO<sub>2</sub>-afgiften for andre sektorer i økonomien, og afgiften bør principielt ligge på forbruget af benzin og diesel. Tilsvarende bør benzin og diesel pålægges en eventuel forsyningssikkerhedsafgift. Hvis hensyn til grænsehandel ikke gør det muligt at beskatte benzin og diesel tilstrækkeligt efter deres CO<sub>2</sub>-indhold, bør den resterende del af CO<sub>2</sub>-afgiften indgå som et element i kørselsafgifterne.

**Frikørselsordningen bør afskaffes**

Den foreslåede ændring af beskatningen af biler og kørsel bør også omfatte hyrevogne og andre former for erhvervs trafik og vil således mindske den nuværende tilskyndelse til at bruge store energiforbrugende biler. På kort sigt kan man bevæge sig i samme retning ved at afskaffe den nuværende frikørselsordning for hyrevogne.

<b>Højere afgifter på lastbilkørsel</b>	Introduktionen af kørselsafgifter bør føre til en mærkbar stigning i afgifterne på lastbiltrafik, således at afgifterne dækker de samfundsmæssige omkostninger ved trængsel, støj, ulykker og luftforurening. Det er en yderligere fordel ved egentlige kørselsafgifter, at det er muligt at beskatte både danske og udenlandske lastbiler uden at skabe problemer med grænsehandel og konkurrenceevne.
<b>Provenu og afgifter på transport</b>	Hovedprincipperne i den foreslåede omlægning af transportbeskatningen er, at brændstofafgifterne skal modvirke de generelle negative miljøkonsekvenser ved brændstofforbruget og medvirke til at opfylde målsætningen om CO <sub>2</sub> -reduktion. Kørselsafgifterne skal modvirke trængselsproblemer og lokale miljøpåvirkninger. Disse ændringer vil gøre afgifterne på transport målrettede i forhold til miljøeffekter. De ændrede afgifter skal betales både ved privat og erhvervsmæssig transport. I udgangspunktet tilpasses satsene, således at provenuet fra transportafgifterne er uændret. Opretholdelse af det eksisterende provenu og opkrævning af et evt. forøget provenu fra transportsektoren kan opnås ved, at husholdningerne pålægges registrerings- og ejerafgifter samt en yderligere kørselsafgift, som ikke pålægges erhvervskørsel. Registrerings- og ejerafgifterne forventes dog at være lavere end de nuværende afgifter.
<b>Forslag er samlet i tabel A</b>	De væsentligste anbefalinger med hensyn til afgifter i dette afsnit og i afsnittet om vandmiljø er opsummeret i tabel A.



Tabel A *Oversigt over forslag til ændringer i afgifter*

<b>Afgift/Regulering</b>	<b>Anbefaling</b>
<b>CO<sub>2</sub>-regulering</b>	
CO <sub>2</sub> -afgift	Skal hæves væsentligt for at nå CO <sub>2</sub> -målsætning i ikke-kvotesektor, hvis det ikke bliver muligt at købe kvoter. Afgiften betales med samme sats af både husholdninger og ikke-kvotefattede erhverv
Metanavgift	Afgift på dyr afhængig af udledning af metan (CO <sub>2</sub> -ækvivalent)
Lattergas og kvælstof	Afgift på kvælstof for at modvirke udledning af lattergas (CO <sub>2</sub> -ækvivalent) og andre generelle miljøeffekter
CO <sub>2</sub> -bundfradrag	Reduceres og udfases på sigt i takt med, at CO <sub>2</sub> -kvoter sælges
<b>Energi mv.</b>	
Energiafgift	Fjernes i sin nuværende form for alle erhverv. Provenubegrundet energiafgift på husholdningernes forbrug af varme og el bevares. Fritagelsen for energiafgift på husholdningers brug af biobrændsler ophæves
Elafgifter	Elafgifter for erhverv samt CO <sub>2</sub> -afgift på el til husholdningerne fjernes, da elproduktionen er kvotefattet
Partikelavgift	Indføres for husholdningernes brug af biobrændsler
Afgift på olie og gas	Særskilt energiafgift på olie og naturgas indføres med henblik på øget forsyningssikkerhed. Afgiften betales med samme sats af både husholdninger og erhverv
<b>Transport</b>	
Kørselsafgifter	Indføres for både husholdninger og erhverv og differentieres i forhold til geografiske og tidsmæssige variationer i de eksterne effekter. Kan evt. inkludere tillempet CO <sub>2</sub> -afgift af hensyn til grænsehandel
Registrerings- og ejeravgifter	Reduceres og opkræves primært af provenuhensyn. Erhverv friholdes
Benzin- og dieselavgift	Størrelse reguleres ud fra indhold af CO <sub>2</sub> og andre miljøbelastende stoffer. Energiafgiften på benzin og diesel bortfalder og erstattes af en afgift på olieindholdet af hensyn til forsyningssikkerheden.
<b>Vandmiljø</b>	
Indvindingsafgift	Indføres ved knaphed på vand for al indvinding
Spildevand	Fritagelser for afgiften fjernes
Pesticidavgift	Målrettes miljøeffekter ved de forskellige pesticider

