

10. februar 2022

Forslag til CO₂e-afgiftspakke 2022

Ifølge aftalen om grøn skattereform fra december 2020 skal der (i perioden 2020 til 2022) tages første skridt mod en højere og mere ensartet afgift på CO₂-udledninger. Den 8. februar kom den nedsatte ekspertgruppe med deres første rapport, og det forventes at forhandlingerne om en ny CO₂-afgift snart begynder. Dette papir skitserer Rådet for Grøn Omstillings forslag til, hvad den næste aftale om grøn skattereform bør indeholde.

Det primære element i forslaget er en forøgelse og udvidelse af den eksisterende CO₂-afgift. Dette suppleres med tiltag, der 1) håndterer konkurrence- (lækage) problematikken, 2) sikrer en mere ensartet regulering af drivhusgasudledningerne og 3) anvender det øgede provenu til at tage hånd om forskellige politiske hensyn, som uhensigtsmæssige omfordelingseffekter og øget tempo på den grønne omstilling.

CO₂-afgiften forøges og udvides

- Den nuværende afgift forøges snarest til 6-800 kr./ton stigende lineært til 1500 kr./ton i 2030, med et princip om, at afgiften ikke undervejs må blive lavere end kvoteprisen. Der bør besluttes et minimum niveau for CO₂-afgiften i 2030 for at sende et klart signal til CO₂-udledere.
- Afgiften udvides til CO₂-kvoteomfattede virksomheder, hvor der dog indføres et bundfradrag (se beskrivelse nedenfor).
- Afgiften udvides til også at omfatte brændstofforbrug i landbrug og fiskeri samt flaring ifm. olie- og gasudvinding i Nordsøen, som foreslået af ekspertgruppen.

- Det bør aftales, at afgiften senere (senest i 2024) udvides til at omfatte alle øvrige drivhusgasudledninger, herunder landbrugets udledninger af metan. Dette kræver en bedre forståelse af, hvordan udledningerne kan estimeres, og hvordan afgiften kan implementeres.

Samspil med CO₂-kvotepris og lempelser for konkurrenceudsatte virksomheder

- Afgiften reduceres med kvoteprisen via et bundfradrag, således at den samlede betaling følger afgiften. Dette vil give en mere ensartet CO₂-betaling på tværs af økonomien, end det ekspertgruppen har lagt op til. Der gives dog kun fradrag for kvoter, som virksomheden har købt, samt for virksomheder i brancher, hvor der samtidig indføres en produktafgift, se nedenfor. Har virksomheden derimod fået tildelt gratis kvoter, og der ikke indføres produktafgift for de pågældende produkter, gives ikke bundfradrag.
- Herudover gives et bundfradrag for brancher, som er særligt konkurrenceudsatte. Dette kan også være relevant for brancher, som ikke er omfattet af kvotesystemet, særligt landbrug-/fødevarersektoren. Herudover kan det være nødvendigt, hvis den danske afgift bliver betydeligt højere end kvoteprisen.

Indførelse af produktafgift

- Der introduceres en produktafgift for udvalgte særligt CO₂-intensive produkter, som matcher bundfradraget (f.eks. i gCO₂ per kg af produktet). Produktafgiften skal sikre, at de CO₂-intensive produkter ikke stilles bedre i konkurrencen som følge af bundfradraget, dvs. at der alt i alt betales fuld drivhusgasafgift. Jo mere konkurrenceudsat pågældende branche er, jo højere andel skal produktafgiften udgøre af den samlede CO₂-afgift. Men når virksomheder faktisk betaler for CO₂-kvoter, gives der bundfradrag, uden at der pålægges produktafgift.
- For at mindske den administrative byrde introduceres en bagatelgrænse for sammensatte produkter, så ingredienser der udgør mindre end f.eks. 5 vægt%, ikke pålægges afgift. Sammenlagt kan dog kun op til 20 vægt% af varen undtages¹.

Supplerende afgifter

- Der introduceres en CO₂-afgift på indenrigsflyvning, som foreslået af ekspertgruppen. For udenrigsflyvning indføres en passagerafgift differentieret efter afstand. Denne afgift er midlertidig indtil en mere retvisende CO₂-afgift på brændstoffet bliver mulig – gerne på EU-plan.
- Der introduceres en afgift på afbrænding af biomasse, der skal sikre en reduktion af biomasseforbruget bl.a. til el og varmeproduktion. Niveaulet kunne for biomasse ligge på et startniveau på 15–20 kr./GJ som foreslået af Concito – herefter stigende frem til 2040, hvor vi foreslår stop for afbrænding af biomasse. For at undgå et u hensigtsmæssige incitament til at øge brændefyring i individuelle anlæg skal dette også afgiftsbelægges, men her skal afgiften også afhænge af luftforureningen.²

Lempelser og anvendelse af provenu

- Der kan ifm. udvidelsen af CO₂-afgiften lempes i energiafgifter med det formål at skabe en mere ensartet og hensigtsmæssig afgiftsstruktur, hvor der dog skal tages højde for, at energiafgifterne ikke kun har til formål at regulere drivhusgasudledningen. Lempelse af energiafgifter bør ske ud fra et princip om, at afgiftstrykket på fossile brændsler skal sikre et stærkt og markant forøget incitament til reduktioner. Elafgiften bør ikke lempes yderligere.
- Det forhøjede afgiftsniveau vil skabe et provenu, der primært bør anvendes til at fremme den grønne omstilling og derefter sikre andre vigtige hensyn.
 - En andel bør tilbageføres til virksomhederne (herunder landbrug og fiskeri) f.eks. i form af støtteordninger til miljøteknologi, varmepumper, VE-anlæg (dog ikke biomasseafbrænding), energieffektivisering og udtagning af landbrugsjord. Man bør være varsom med tilskud til CCS, særligt på biomassefyrede anlæg, da det kan skabe et incitament til ”kulstofimport”, der skader naturlig kulstoflagring og biodiversitet i globalt perspektiv.

- En andel kan tilføres ny pulje til fremme af grøn omstilling, som udmøntes senere.
- Såfremt afgiftsreformen medfører omfordelinger mellem indkomstgrupper, bør en del af provenuet anvendes til kompensationer (f.eks. grøn check), hvor der tages særligt hensyn til lavindkomstgrupper, der rammes ekstra hårdt af afgiftsændringer.

Uddybende om bundfradrag og produktafgift

Håndtering af lækageproblematikken er væsentlig for afgiftsreformens effekt på erhvervslivet. I ovenstående tiltag tages der hånd om dette gennem et bundfradrag for konkurrenceudsatte brancher. Dette bundfradrag skal modsvares *enten* af, at virksomheden faktisk har betalt for kvoter i EU's kvotesystem *eller* af en produktafgift på det pågældende produkt – og denne vil så gælde for såvel danskproducerede som importerede produkter.

Ekspertgruppen anfører, at produktafgifter er administrativt tunge, og at de ikke giver individuelt incitament til at reducere den enkelte virksomheds udslip. Derfor har ekspertgruppen fravalgt produktafgifter. Vi tager højde for disse ulemper ved dels kun at foreslå produktafgifter i ganske få brancher, især de to nævnt nedenfor, dels at foreslå en kombination af emissions- og produktafgift.

Lad os illustrere det med 2 eksempler:

1. Cement og tegl (mineralogisk): Lad os antage, at en dansk producent har betalt for 20% af sine ETS-kvoter, mens de 80% er gratiskvoter – og at det samme gælder for andre konkurrenter i andre EU-lande. Der indføres så et bundfradrag på CO₂e-afgiften, svarende til kvoteprisen. Samtidig indføres en produktafgift på cement, som svarer til værdien af de 80% gratiskvoter. Dvs. den samlede afgift bliver ens uanset om cement er produceret i Danmark eller i andre EU-lande. Derimod vil cement produceret i ikke-EU-lande have fordel af ikke at skulle betale for de 20% af kvoterne. Men dette adskiller sig ikke fra

situationen i dag. Og dette problem kan kun løses på EU-plan, f.eks. i form af Kommissionens forslag til en Carbon Border Tax ved import fra ikke-EU lande til EU.

2. Animalske fødevarer: Disse producenter er uden for kvotesystemet. Her gives et bundfradrag i de danske producenters betaling af CO₂e-afgiften, såfremt virksomhederne er særligt konkurrenceudsat. Hele bundfradraget modsvares af en produktafgift. Jo højere bundfradrag og produktafgift er, jo bedre beskyttes danske producenter mod konkurrence udefra – og det gælder uanset om disse er i EU eller ikke-EU lande. Til gengæld giver produktafgiften ikke individuelt incitament til producenten til at reducere sin emission. Men den giver – ligesom emissionsafgiften – et prissignal til forbrugeren ift. at skifte til mindre klimabelastende varer. Der er mao. fordele og ulemper ved både emissions- og produktafgift, og fordelingen mellem disse må afvejes, således at jo mere konkurrenceudsatte de danske producenter er, jo større andel produktafgift skal der være.

For at undgå store administrative byrder, foreslår vi fra starten kun produktafgifter inden for et lille antal brancher, bl.a. de to ovennævnte. Det betyder så også, at der på de øvrige ikke vil være bundfradrag i emissionsafgiften, undtagen som nævnt når det modsvarer faktisk betalte ETS-kvoter.