

Kommissorium for grøn skattereform

Formål og baggrund

Af aftale om Grøn skattereform indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti d. 8. december 2020 fremgår det, at en CO₂e-afgift bør være et afgørende instrument til at indfri 70 pct.-målsætningen under hensyntagen til klimalovens guidende principper, herunder til bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse, et stærkt velfærdssamfund, sammenhængskraften og social balance og dermed reelle CO₂e-reduktioner (minimere CO₂e-lækage) og uden samlet tab af arbejdspladser til udlandet.

På kort sigt er det muligt at foretage de første og væsentlige skridt i retning af en mere ensartet CO₂-afgift. På en række områder vil det dog kræve et udviklingsarbejde at finde egnede afgiftsmodeller, ligesom de EU-retlige, administrative og implementeringsmæssige forhold skal undersøges.

Regeringen og aftalepartierne er derfor enige om at gennemføre den grønne skattereform i to faser. Første fase vil fokusere på justeringer inden for det eksisterende afgiftssystem samt udvidelser til veldefinerede områder. Anden fase skal fastlægge rammerne for en ensartet CO₂e-afgift.

Det er aftaleparternes ambition, at Danmark i 2030 skal have en ensartet CO₂e-afgift under hensyntagen til lækageeffekter mv.

Afgiftsstruktur

En ensartet CO₂e-afgift på alle udledninger er den mest omkostningseffektive måde at sikre indfrielse af 70 pct.-målsætningen, idet den fastsætter en ensartet pris på udledningen af drivhusgasækvivalenter, hvormed reduktionerne på tværs af sektorer sker, hvor de er billigst.

Danske CO₂-udledninger fra fossile brændsler beskattes i dag med en kombination af klima- og energiafgifter. Derudover er dele af industrien samt større energi- og forbrændingsanlæg omfattet af EU's kvotesystem. Afgiftssystemet har blandt andet til formål at tilgodese virksomheder i konkurrence med udenlandske virksomheder. De konkurrenceudsatte erhverv (fx mineralogiske processer, elproduktion og landbrug) betaler derfor de laveste energiafgifter eller er helt fritaget fra at betale energiafgifter. Omvendt er andre erhverv og danske husholdninger højere beskattet, fx i forbindelse med opvarmning og deres forbrug af benzin og diesel.

Det nuværende afgiftssystem er derudover kendetegnet ved, at afgiftsniveauet varierer markant afhængig af anvendelsen af fossile brændsler.

Med det nuværende afgiftssystem betaler virksomheder for eksempel en langt højere afgift for at opvarme deres bygninger end for at producere deres varer. Afgifterne på rumvarme til opvarmning af bygninger udgør ca. 1.300 kr. pr. ton CO₂,

mens afgifterne på industrielle processer i produktionen udgør ca. 0-250 kr. pr. ton CO₂. Tilsvarende varierer tilskud pr. ton CO₂ betydeligt på tværs af områder.

Samlet set er der høje afgifter på CO₂-udledning fra fossile brændsler brugt til transport og til almindelig opvarmning i huse mv. Mineralogiske processer (cementproduktion mv.) og fossile brændsler til elproduktion er i det nuværende afgiftssystem reelt afgiftsfritaget, men dog kvoteomfattet, ligesom ikke-energirelaterede udledninger fra landbruget, som fx metan fra kvæg eller lattergas fra gødningsanvendelse, også er afgiftsfritaget.

Landbrugets ikke-energirelaterede udledninger af metan fra husdyr, lattergas fra gødningsanvendelse og kulstofbinding på landbrugsjorderne, skal dog ses i sammenhæng med øvrige regulerede næringsstofudledninger. Dog foreligger der på nuværende tidspunkt ikke et tilstrækkeligt grundlag for at afgiftsbelægge CO₂e fra alle landbrugets ikke-energirelaterede udledninger.

Således vil en omlægning af afgiftssystemet, herunder en omlægning fra beskatning af energi til CO₂, indebære en større omlægning, der skal ses i samspil med nationale tilskudsordninger, EU's Energibeskatningsdirektiv, EU's kvotehandelsdirektiv og statsstøtteregele, samt kommende forslag til revision af EU's klima- og energilovgivning, herunder Energibeskatningsdirektiv og EU's kvotehandelsdirektiv, der ventes fremlagt medio 2021. Det ventes blandt andet, at EU-Kommissionen vil foreslå at styrke kvotehandelssystemet samt modeller for udvidelse af kvotehandel til yderligere sektorer, herunder vejtransport og individuel opvarmning af bygninger.

Ekspertgruppens opgaver

Ekspertgruppen får til opgave at udarbejde modeller til en ensartet CO₂e-regulering, herunder udformning af en mere ensartet CO₂e-afgift. Der skal leveres en samlet analyse i form af delafrapporteringer, der vurderer konsekvenserne ved forskellige modeller for en mere ensartet CO₂e-afgift. Den optimale afgiftsstruktur skal dermed belyses i forhold til 70 pct.-målsætningen og eventuelle afledte forhold, herunder anden regulering af øvrige eksternaliteter, administrative forhold, barrierer for national regulering, skal fremgå eksplicit.

Ekspertgruppen skal udarbejde forskellige scenarier, der bidrager væsentligt til 70 pct.-målsætningen i 2030.

Ekspertgruppen skal desuden tage stilling til, hvordan hensynene i klimaloven operationaliseres. Ekspertgruppen skal i sammenhæng hermed præsentere forskellige scenarier, som vægter hensynene forskelligt (fx vægter lækage højt eller lavt). Udgangspunktet for alle scenarierne bør være, at de leverer den samfundsøkonomiske billigste løsning. I det omfang det hensyn fraviges, skal det begrundes hvorfor.

Ekspertgruppen skal sigte mod scenarier, der samlet set er provenuneutrale og understøtter BNP og arbejdsudbud på en socialt balanceret måde. Forslagene behøver dog ikke at være provenuneutrale år-for-år. Ekspertgruppen skal desuden inkludere et forslag, hvor skatter og afgifter samlet set ikke stiger.

Ud over endemålet skal der laves forskellige indfasningsscenarier, herunder følsomhedsscenarier henset til usikkerhed forbundet med fremskrivningerne. Der skal tages hensyn til usikkerhed i indfasningsscenarierne. Disse scenarier skal bl.a. ses i sammenhæng med indfrielse af 2025-målet.

Hvert scenarie skal belyse følgende:

- Samfundsøkonomi: De samlede samfundsøkonomiske konsekvenser målt ved forvriddningstab både opgjort i total samt som andel af CO₂e-reduktion (skyggepris).
- Nationaløkonomiske konsekvenser: Provenu, herunder skattetryk, BNP, arbejdsudbud, konkurrenceevne og beskæftigelse, belastning af erhverv (inkl. detaljerede branchefordelinger) og husholdninger. Disse konsekvenser skal skitseres på kort sigt (tilpasnings-/transitionsomkostninger) og strukturelt.
- Udledning, lækage og miljøpåvirkning: CO₂e-reduktioner, CO₂e-lækage, bidrag til EU's klimamål samt øvrige miljøpåvirkninger mv. (eksternaliteter), såfremt det vurderes relevant.
- Social balance: Fordelingseffekter, GINI, regionsforskelle m.m.

Derudover skal der i arbejdet tages hensyn til, at den teknologiske udvikling er usikker, og at denne usikkerhed har konsekvenser for de samfundsøkonomiske omkostninger ved indfrielse af 70-pct.-målsætningen. Ekspertgruppen skal derfor se på de teknologiske forhold og muligheder på tværs af de enkelte brancher, herunder de aktuelle og fremtidige teknologiske muligheder for omstilling.

Ekspertgruppens arbejde skal indebære, at den foreslåede CO₂e-regulering bedst muligt understøtter indførelsen af nye ressourcebesparende teknologier for såvel industri som landbrug.

Endelig skal ekspertgruppens forslag være implementerbare og tage højde for lovgivningsmæssige, EU-retlige, systemmæssige og administrative konsekvenser. Der skal herunder tages hensyn til forslagets overholdelse af energibeskatningsdirektivet, et muligt forslag til nyt energibeskatningsdirektiv, EU's statsstøtteregler og øvrig relevant international regulering. Det skal ses i lyset af, at udviklingstiden og implementeringstiden for tiltag på afgiftsområdet, herunder nye afgiftsstrukturer, er betydelig.

Arbejdet skal desuden tænkes sammen med de øvrige klimapolitiske tiltag, herunder også nuværende tilskudspuljer og aftaleordninger mv., regulering af øvrige miljøpåvirkninger (eksternaliteter).

Det skal sikres, at omlægning af fase 1, hvor omlægningen af den aftalte forhøjelse i kr./GJ balanceret efter CO₂, skal være konsistent med den langsigtede løsning.

Der skal ske en delafrapportering ultimo 2021 med henblik på at kunne indkalde aftalepartierne til drøftelse ultimo i 2021 på baggrund af rapporten. Endelig afrapportering skal ske i efteråret 2022.

Indhold i første delrapport

Første delrapport skal beskrive den overordnede arkitektur for en ensartet CO₂e-regulering, herunder lækage, sammenhængen med 70 pct.-målet og kvotesystemet (nuværende og kommende) og tilskudsordninger, der kan danne udgangspunkt for arbejdet frem mod de konkrete modeller, der skal indgå i den endelige afrapportering. Såfremt det er muligt, kan den første rapport også indeholde anbefalinger til niveau for ensartet CO₂e-afgift i 2030.

Som et skridt på vejen mod den endelige arkitektur for en mere ensartet CO₂e-regulering, skal første delrapport skitsere en model for omlægning af energiafgifterne til en mere direkte afgift på CO₂e-udledning.

Med første fase af en grøn skattereform er regeringen og aftalepartierne enige om at forhøje energiafgiften på fossile brændsler for erhverv med 6 kr. pr. GJ. Dette element forventes at medføre reduktioner i de klimabelastende udledninger på ca. 0,5 mio. ton CO₂e frem mod 2025.

Samtidigt skal ekspertgruppen arbejde mod at udvide afgiftsgrundlaget til områder, der er relativt veldefinerede, bl.a. CO₂-udledninger fra olie- og gasindvinding og olieraffinering, CO₂-udledninger i forbindelse med mineralogiske processer, fossile brændsler til elproduktion samt evt. øvrige CO₂-afgiftsfritagelser, som ekspertgruppen finder relevante at involvere i første fase.

Ved omlægning fra energiafgifter til CO₂-afgift skal der bl.a. tages højde for det fossile indhold (i form af plastik mm.) i affaldsmængderne ved affaldsafbrænding til fjernvarme, samt hvordan kul kan udfases i fjernvarmen. Endvidere skal betydningen af loftet over fjernvarmeprisen, fx vedrørende overskudsvarme fra overskudsvarmeleverandører, samt rumvarmeafgift på individuel og kollektiv rumvarme belyses.

Ekspertgruppen skal pege på hensigtsmæssige kompensations- og tilbageføringsmekanismer. Kompensationsmekanismerne kan fx være i form af bundfradrag, tilskud, differentierede satser og/eller forsinket indfasning af afgifter samt mere generelle kompensations tiltag.

Ekspertgruppen bør også vurdere samspillet mellem det udvidede afgiftsgrundlag, nationale tilskudsordninger og det europæiske kvotesystem med henblik på at sikre en ensartet CO₂e-regulering. Særligt hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at give fradrag i CO₂e-afgiften for kvotebetalinger skal også belyses. Desuden kan der til sammenligning ses på CO₂-beskatning i andre relevante lande.

Indbold i endelige afrapportering:

Med anden delrapport skal ekspertgruppen belyse modeller for en mere ensartet CO₂e-regulering af alle omfattede udledninger. Herunder forskellige afgiftsniveauer og indfasningsprofiler frem mod 2030 samt de økonomiske og praktiske konsekvenser heraf.

Anden delrapport skal desuden indeholde en vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis en reguleringsløsning for landbrugssektoren, en tilskudsløsning inden for EU's landbrugsstøtte og en CO₂e-afgift for denne sektor eller en kombination af disse, samt mulige tiltag for omkostningseffektiv regulering af landbruget, som adresserer CO₂e-udledninger og øvrige eksternaliteter, herunder fx miljø og sundhed. Bedriftsregnskaber er en forudsætning for CO₂e-afgifter på landbruget. Det er lagt til grund, at arbejdet hermed foregår i særskilt regi. Desuden skal der indgå en vurdering af fordele og ulemper ved forskellige løsninger for udledninger fra landbrugsjorde og andre udledninger fra LULUCF, som ekspertgruppen finder relevante at belyse. Der skal inddrages hensyn til kommende EU-lovgivning på området, herunder en potentiel ny tilgang til regulering af landbrugets klimapåvirkning gennem revision af byrdefordelingaftalen og LULUCF-forordningen i EU og særskilt landbrugsøjle i EU's kvotesystem.

Endelig skal ekspertgruppen komme med forslag til mulige måder at konstruere kompensationsmekanismer, herunder blandt andet bundfradrag, tilskudsordninger, differentierede satser, forsinket indfasning og sammenhæng til eksisterende tilskudspuljer, generelle tiltag og andre mulige mekanismer, herunder europæisk regulering og gennem kvotehandelssystemet. Kompensationsmekanismerne bør desuden ses i lyset af bl.a. lækage, virksomhedernes konkurrenceevne og beskæftigelse. Herunder bør den store variation i erhvervsbelastning både mellem og inden for sektorer tænkes ind. Forslag til kompensationsmekanismer skal afvejes i forhold til øvrige effekter heraf.

I arbejdet kan hele skatte-, afgifts- og tilskudssystemet inddrages, herunder også fradrag, undtagelser, compensationstiltag og tilskudsordninger, både som bidrag til klimamålsætningerne, finansieringselement eller til at imødegå andre utilsigtede virkninger af reformen, fx fordelingshensyn.

Ekspertgruppens organisering

Kommissionen vil bestå af en ekstern formand og derudover fem eksterne medlemmer.

Desuden vil afdelingschefer fra hhv. Skatteministeriet, Finansministeriet, Klima-, Energi-, Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet samt Fødevareministeriet deltage i drøftelserne. Afdelingschefer fra øvrige ministerier inddrages efter behov.

Ekspertgruppen vil få stillet et uafhængigt sekretariat til rådighed bestående af embedsmænd fra de involverede ministerier, og hvor formandskabet varetages i fællesskab af Skatteministeriet og Finansministeriet.

Derudover etableres der en følgegruppe til ekspertgruppen, bestående af Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Energi, Landbrug & Fødevarer, FH Fagbevægelsens Hovedorganisation, Kraka, Concito, Rådet for Grøn Omstilling, Klimarådet og Det Miljøøkonomiske Råd. Følgegruppen kan fungere som nyttig vidensbank for kommissionen. På denne måde vil følgegruppen kunne bidrage med aktuel og relevant viden og sparring til ekspertgruppens arbejde om bl.a. den teknologiske udvikling, incitament og økonomiske forhold. Ekspertgruppen kan derudover benytte sig af eksterne eksperter, herunder ved bestilling af eksterne analyser.