



EU-note

Til orientering af SAU, KEF, EEU

Forslag til revision af energibeskatningsdirektivet

Sammenfatning

Energibeskatningsdirektivet udgør en ramme, inden for hvilken EU's medlemslande kan fastsætte reglerne for beskatning af elektricitet og fossile energiprodukter (kul, olie, gas og biobrændsler), der anvendes som motorbrændstof eller som brændsel til opvarmning. Med direktivet er der eksempelvis fastlagt en række minimumsafgifter. Samtidig indeholder direktivet også en række regler for, hvem der kan eller skal afgiftsundtages.

EU-Kommissionen fremsatte d. 14 juli 2021 et forslag til revision af direktivet¹. Forslaget forhandles pt. mellem medlemslandene og skal vedtages ved enstemmighed. Der er tale om et vanskeligt og komplekst område, der potentielt kan have store konsekvenser for dansk lovgivning. De væsentligste ændringer er, at:

- 1) Afgiftsområdet udvides til luft- og skibsfart samt biomasse
- 2) Muligheden for at give særlige brugere særlige lempelser indskrænkes
- 3) Minimumsafgifterne forhøjes og indekseres
- 4) Og endelig indskrænkes mulighederne for at differentiere beskatningen på tværs af forskellige typer af energi.

De første fire afsnit i nærværende notat beskriver disse fire punkter. Der peges løbende på en række spørgsmål, som Folketinget eventuelt kunne stille til regeringen.

Et af formålene med revisionen af energibeskatningsdirektivet er at fremme klimamålsætningerne. På trods af det vil den nuværende danske CO₂-afgift falde udenfor direktivet, hvis Kommissionens forslag vedtages. Afsnit fem forklarer konsekvenserne af det. Problemet opstår på grund af punkt 4 ovenfor: At mulighederne for at differentiere beskatningen på tværs af forskellige typer af energi indskrænkes.

Der er udbredt enighed om behovet for at ændre det nuværende direktiv.² Spørgsmålet er imidlertid, hvad der ligger til grund for den løsning, som EU-Kommissionen har fremlagt, herunder ikke mindst forslaget om at

19. maj 2022

Kathrine Lange
Økonomisk
chefkonsulent
Kathrine.Lange@ft.dk
+45 3337 3323

¹KOM (2021) 563: forslag til direktiv om omstrukturering af EU-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

² Det afspejler sig blandt andet i den evaluering af direktivet, som EU-Kommissionen offentliggjorde den 12. september 2019, jf. SWD(2019) 329 final.



selve energiindholdet skal udgøre beskatningsgrundlag fremfor CO₂-emissionerne eller luftforureningen. Det diskuteres sidst i notatet.

Denne note svarer stort set til den EU-note, der blev omdelt d. 21/1 2022, idet der dog er indarbejdet links til svar på de spørgsmål, der stilles i noten. Endvidere er forslagetets betydning for energifgifterne på mineralogiske og metallurgiske processer blevet præciseret.

1. Forslaget udvider afgiftsområdet

Forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet øger beskatningen af luft- og skibsfart. Det nuværende energibeskatningsdirektiv fastslår, at brændstof til international luft- og skibsfart (undtagen lystbåde) i dag *som udgangspunkt* er afgiftsfritaget³. Med revisionen af direktivet ændres dette. Således *skal* energi anvendt til passagerflyvning *inden for EU* samt færgefart, fiskeri og fragtsejlads *inden for EU* fremover omfattes af minimumsafgifter.

Nedenfor behandles denne del af forslaget ikke nærmere⁴. I stedet fokuseres på forslaget om at udvide det afgiftspligtige område til også at omfatte biomasse.

Biomasse pålægges energifgifter

I dag er fast biomasse som f.eks. træpiller, træflis og brænde mv. *ikke* omfattet af energibeskatningsdirektivet. Det betyder ikke, at et medlemsland slet ikke kan afgiftsbelægge biomasse, men alene at det i så fald må ske efter nationale regler. Dermed skal afgiften pålægges alle erhverv og alle typer af fast biomasse (herunder raftehegn, sankebrænde, brænde mv.) på en ensartet måde.

At afgiften skal pålægges alle typer af fast biomasse, var netop udfordringen, da Danmark tilbage i 2012 forsøgte at afgiftsbelægge fast biomasse. Som led i energiaftalen fra 2012 blev det besluttet at indføre en såkaldt forsyningssikkerhedsafgift, der blandt andet skulle omfatte al fast biomasse. Dvs. både den kollektive varmforsyning (eksempelvis fjernvarmeverkerne) samt den individuelle (dvs. virksomheder og husholdninger). Det viste sig imidlertid vanskeligere end først antaget, og i 2013 blev forsyningssikkerhedsafgiften opgivet. Udfordringen var, at afgiften var svær at administrere, blandt andet

³ Med de nuværende regler er det frivilligt, om medlemslandene vil beskatte brændstof anvendt til indenrigsflyvning eller indenrigssejlads. Mht. udenrigsflyvning og udenrigssejlads gives der mulighed for beskatning i forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler. Rådet kan dog ophæve denne undtagelse, når internationale regler vil tillade dette, jf. eventuelt [denne](#) beskrivelse af det nuværende direktiv.

⁴ Den økonomiske konsulent kan eventuelt dykke yderligere ned i dette, såfremt det ønskes.



fordi fast biomasse findes overalt i haver og skove. Samtidig kunne en undtagelse af eksempelvis sankebrænde fra skove være i strid med EU's regler, fordi undtagelsen i praksis entydigt ville favorisere dansk produceret biomasse⁵.

Hvis forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet vedtages, skabes der nu (med sikkerhed) mulighed for – og pligt til – at afgiftspålægge biomasse i anlæg over en vis størrelse⁶.

Spørgsmål 1: Folketinget kunne bede ministeriet redegøre for, hvilke typer af virksomheder der vil blive berørt af forslaget, herunder om alle anlæg under den kollektive varmforsyning vil blive omfattet af forslaget.

Link til svar på spørgsmålet [her](#).

Forslaget til revision af direktivet skelner mellem bæredygtig og ikke-bæredygtig biomasse. Ikke-bæredygtig biomasse foreslås afgiftsbelagt på linje med naturgas. Dermed vil den afgiftsmæssige tilskyndelse til at anvende denne form for energi helt forsvinde, jf. boks 1.

Boks 1. Afgifter påvirker adfærden

En grundlæggende antagelse bag økonomisk teori er, at afgifter får danskerne til at ændre deres adfærd. Eksempelvis får afgiften på fyringsolie os til at spare på energien og til at anvende vedvarende energi, der ikke er pålagt afgift, eksempelvis træ. Træ er i mange tilfælde egentlig dyrere at anvende til opvarmning, men i kraft af at træ er afgiftsfritaget, bliver det billigere at opvarme med træ frem for med fossile brændsler.

Fra 1990'erne til nu er der således sket en betydelig brændselsomlægning i produktionen af fjernvarme. Forbruget af kul til produktion af fjernvarme er faldet fra knap 50% til i dag 4,3%. Mens forbruget af træ og halm derimod er steget fra omkring 10% til at dække 49,3% i perioden⁷.

Hvis afgiften på ikke-bæredygtig biomasse i større anlæg sættes op til afgiften for naturgas og fra 2033 til afgiften på fyringsolie og kul, vil afgifterne ikke længere give tilskyndelse til at anvende *ikke-bæredygtig* biomasse i disse anlæg, der blandt andet findes i fjernvarmeproduktionen.

⁵ Jf. svar på [SAU spørgsmål nr. 524 af 21. juni 2016 \(alm. del\)](#).

⁶ Dvs. for anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på 5 MW eller derover.

⁷ Jf. Energistatistik 2020, Energistyrelsen.



Med forslaget vil der fortsat være en vis tilskyndelse til at anvende bæredygtig biomasse, idet den foreslåede minimumsafgift for bæredygtig biomasse er lavere end minimumsafgiften for fossile brændsler.⁸

Spørgsmål 2: Folketinget kunne bede skatteministeren redegøre for, hvor stor en andel af den faste biomasse, der i dag anvendes i den danske energiproduktion, som forventes at falde ind under kategorien: Ikke-bæredygtig biomasse.

Link til svar på spørgsmålet [her](#).

Forslaget om at pålægge biomasse en afgift vedrører alene større anlæg og vil dermed formentlig primært ramme den kollektive varmeproduktion (fjernvarme). Det kan måske imidlertid være hensigtsmæssigt at udforme en eventuel afgift på biomasse, så den også rammer en del af den faste biomasse, der anvendes i den individuelle varmeproduktion (f.eks. som brænde i husholdningernes brændeovne). Dette skyldes ikke mindst, at der er store luftforurening forbundet med at anvende biomasse i individuelle anlæg (husholdningernes brændeovne) end i den kollektive varmeforsyning (fjernvarmen)⁹.

Spørgsmål 3: På denne baggrund kunne det overvejes at spørge regeringen, om den vil arbejde for, at en afgift på fast biomasse i visse større anlæg suppleres med et "EU-rammeregelsæt", der gør det praktisk muligt og administrerbart for medlemslandene også at afgiftsbelægge mere kommerciel fast biomasse, der anvendes i de danske husholdninger - eksempelvis forarbejdet træflis og træpiller.

Link til svar på spørgsmålet [her](#).

⁸ Mere konkret forslår Kommissionen, at minimumsafgiften på bæredygtig biomasse skal udgøre 3,4 kr. pr. GJ. Indføres afgiftsforhøjelsen på 3,4 kr. pr. GJ direkte i dansk lovgivning, uden en tilsvarende stigning i afgiften på fossile brændsler som eksempelvis naturgas, vil det betyde en svækkelse af den afgiftsmæssige tilskyndelse til at anvende bæredygtig biomasse i forhold til i dag. De 3,4 kr. på GJ udgør dog kun knap halvdelen af den stigning i de fossile afgifter på 5,6 kr. pr. GJ, der med "Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020" blev vedtaget i foråret 2020, hvorfor den afgiftsmæssige tilskyndelse til at anvende bæredygtig biomasse stadig vil være større, end den var i 2019.

⁹ Jf. side 15 i "Delanalyse 3 – Omfanget af ikke-regulerede eksternaliteter ved energiforbrug" fra Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet.



2. Muligheden for give særlige brugere særlige lempelser begrænses

Det nuværende energibeskatningsdirektiv gør det muligt at differentiere energifgifterne mellem erhverv og ikke-erhverv. I Danmark beskattes energi anvendt til i produktionen af varer således lavere end den energi, der eksempelvis anvendes til opvarmning af rum i husholdninger.¹⁰

Med forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet vil det som udgangspunkt ikke længere være muligt at lade erhvervene have lavere energifgifter end husholdningerne. Såvel Skatteministeriet og Det Økonomiske Råd har peget på, at der potentielt er betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved at ensarte de danske energifgifter, så der ikke differentieres mellem erhverv og ikke-erhverv¹¹. Effekten på erhvervsstrukturen, de offentlige finanser og den generelle samfundsøkonomiske velstand vil imidlertid afhænge af, hvordan ensretningen implementeres: Skal de høje afgifter sænkes, så de kommer på niveau med de laveste eller omvendt? Eller skal Skatteministeriet sigte mod en model, der giver provenuneutralitet?

Skatteministeriet er stadig ved at analysere effekterne af forslaget. Det fremgår af grund- og nærhedsnotatet. Folketinget kunne eventuelt bede ministeriet analysere specifikke scenarier – netop fordi effekter på samfundsøkonomien i den grad vil afhænge af, hvorledes regeringen konkret vælger at implementere ændringerne.

Selvom forslaget til revision af direktivet indebærer, at det ikke vil være muligt at lempe afgifterne for alle erhverv, skriver Skatteministeriet i grund- og nærhedsnotatet, at det stadig være muligt at give visse virksomheder, herunder energiintensive virksomheder, afgiftslempelser til nogle produktionsformål¹². Minimumsafgifterne skal dog stadig overholdes. I forslaget begrundes Kommissionen dette med, at en lempelse af afgiften til sådanne virksomheder kan medføre en indirekte miljøfordel, da det generelle afgiftsniveau kan blive højere, når der kan lempes for konkurrenceudsatte erhverv.

¹⁰ Energifgifterne på den del af de momspligtige erhvervs energi, der anvendes til såkaldt procesformål (eksempelvis drift af maskiner og produktionsanlæg), er således lavere end afgifterne på den energi, der anvendes til opvarmning af rum i husholdninger og erhverv (rumvarme).

¹¹ Jf. "Delanalyse 4 Afgifts- og tilskudssystemets virkninger på indpasning af grøn energi" 2018 fra Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet og Forårsrapporten 2021 fra Det Miljøøkonomiske Råds formandskab.

¹² Således fremgår det af forslaget, at der vil være lavere minimumsafgifter for landbrug, gartneri og skovbrug, stationære motorer samt udstyr og maskiner, der anvendes inden for byggeri, ingeniørarbejder og offentlige arbejder.



Spørgsmål 4: Folketinget kunne bede skatteministeren vurdere, hvilke brancher der med denne undtagelse stadig vil kunne opretholde de nuværende lavere danske procesafgifter, og hvilke der ikke kan.

Link til svar på spørgsmål [her](#).

Mineralogiske, der blandt andet rummer cementproduktion, er i dag slet ikke omfattet af direktivets minimumsafgifter. Med forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet ændres dette, så energi anvendt til denne type processer skal afgiftsbelægges. Der er dog en uklarhed i forslaget. Det skyldes, at det samtidig fremgår, at dobbeltanvendelse af energiprodukter, altså når et energiprodukt anvendes både til opvarmning og andre formål, fortsat falder udenfor direktivet. Regeringen arbejder på at få afklaret denne uklarhed¹³. Hvis mineralogiske processer skal afgiftspålægges, vil processerne dog stadig kunne pålægges en lavere sats.

Forslaget har måske begrænset betydning for Danmark. Med "Aftalen om første fase af en grøn skattereform" fra december 2020 har Danmark således allerede besluttet at afgiftspålægge brændsler til mineralogiske og metallurgiske processer¹⁴. Aftalen indebærer, at denne type energi afgiftspålægges med 6 kr. pr. GJ fra 2025. Til sammenligning udgør den foreslåede nye minimumsafgift 0,9 Euro pr. GJ svarende til ca. 6,75 kr. pr. GJ.¹⁵ Samtidig er el anvendt til mineralogiske og metallurgiske processer i Danmark allerede i dag pålagt en energiafgift.

Spørgsmål 5: På denne baggrund kunne Folketinget spørge regeringen om dennes holdning til, at mineralogiske og metallurgiske processer omfattes af direktivet. Er regeringen enig i, at forslaget betyder, at mineralogiske og metallurgiske processer i andre EU-medlemslande dermed også pålægges afgifter svarende til den planlagte danske afgift?

Link til svar på spørgsmål [her](#).

Spørgsmål 6: Videre kunne Folketinget spørge regeringen, om den i forhandlingerne med de andre EU-medlemslande sigter mod at opnå størst mulig fleksibilitet for såvel Danmark som de andre EU-medlemslande. Eller om regeringen alternativt sigter mod, at direktivet kommer til at indeholde så få lempelsesmuligheder som muligt.

¹³ Se [her](#).

¹⁴ Se [her](#) for en beskrivelse af, hvorledes forslaget indebærer en præcision af reglerne for metallurgiske processer.

¹⁵ Idet de nye minimumsafgifter skal indekseres, kan der imidlertid på sigt blive tale om en væsentlig stigning.



Link til svar på spørgsmål [her](#).

3. Højere minimumsafgifter der fastsættes efter energiindhold

Det nuværende energibeskatningsdirektiv indeholder en række minimumsafgifter, som landenes lovgivning skal leve op til. De nuværende minimumsafgifter afhænger af:

- 1) Hvilken *type energikilde*, der er tale om (dvs. eksempelvis kul eller olie)
- 2) Hvad den bliver *brugt til* (eksempelvis vejtransport eller opvarmning), og endelig
- 3) *Hvem* der benytter energien (eksempelvis husholdninger eller virksomheder).

I dag er nogle af minimumsafgifterne i energibeskatningsdirektivet opgjort ud fra volumen eller vægt (dvs. i kr./liter eller kr./tons) fremfor ud fra energiindholdet (dvs. kr./GJ eller kr./MWh). Med forslaget lægges op til, at alle minimumsafgifterne skal fastsættes efter energiindholdet.

Ændringen har betydning, fordi forskellige typer af energi har forskelligt energiindhold pr. liter eller ton. Med ændringen vil energiindholdet i biobrændsler (bioethanol og biodiesel) eksempelvis ikke længere blive beskattet hårdere end energiindholdet i fossil konventionelt brændstof (benzin og diesel).¹⁶

Med revisionen af direktivet foreslås minimumsafgifterne derudover forhøjet. Minimumsafgifterne i det nuværende direktiv trådte i kraft i 2004 og er ikke løbende blevet forhøjet (indekseret) med den generelle prisstigningstakt i økonomien. Kommissionen fremfører, at denne prisudhulning har betydet, at minimumsafgifterne reelt set har mistet deres betydning over tid. Målt i forhold til det generelle prisniveau var de nuværende minimumsafgifter således knap 34 pct. mindre værd i 2020, end de var i 2004¹⁷. Derfor foreslår Kommissionen, at minimumsafgifterne fremover løbende indekseres med den generelle prisudvikling i økonomien.

¹⁶ De nuværende minimumsafgifter, som er fastsat pr. liter, diskriminerer mellem biobrændstoffer og konventionelle brændstoffer. Det skyldes, at minimumssatserne ikke tager hensyn til, at biobrændstoffer har et lavere energi indhold end de konventionelle brændstoffer pr. liter, hvilket blandt andet medfører, at ethanol bliver det hårdest beskattede motorbrændstof – målt i forhold til energi- og CO₂ indhold. Der kan p.t. kun korrigeres for dette gennem besværlige statsstøttegodkendelser, jf. [Grundnotatet fra 2011 om et tidligere forslag til ændring af energibeskatningsdirektivet](#).

¹⁷ Kommissionen foreslår, at minimumsskatterne indekseres med HICP (Harmonised Index og Consumer Prices), der er steget med 33,7 pct. fra 2004 til 2020. I Danmark indekseres energifgifterne med det danske nettoprisindeks, der er steget med 27,3 pct. i perioden.



4. Mindre differentiering på tværs af energiprodukter

Under det nuværende direktiv må medlemsstaterne gerne fastsætte lavere energiafgifter for forskellige energiprodukter eksempelvis kul og dieselolie til samme anvendelse – når blot minimumsafgifterne for det enkelte energiprodukt er overholdt. Dette har Danmark eksempelvis benyttet til at sætte energiafgiften på diesel lavere end energiafgiften på benzin.¹⁸

Med forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet vil det ikke længere være muligt at beskatte diesel lavere end benzin. Det skyldes en kombination af, at minimumsafgifterne med forslaget fastsættes efter energiindhold (kr./GJ) samtidig med, at de afgiftspligtige energiprodukter grupperes i 4 og på sigt 3 generelle kategorier efter type med hver deres minimumsafgift¹⁹. Der er fastsat forskellige minimumssatser for de 3-4 forskellige kategorier, men indenfor den enkelte kategori skal afgifterne være ens.

Kommissionen oplyser, at kategorierne afspejler energiprodukternes *overordnede* miljø- og sundhedspåvirkning. Fossile brændsler som kul og olie vil have den højeste afgift, derefter kommer frem til 2033 fossile gasser og ikke-bæredygtig biomasse, efterfuldt af bæredygtig biomasse. Elektricitet og avancerede bæredygtige biobrændsler vil blive pålagt den laveste afgift. Efter 2033 slås de fire kategorier sammen til tre og fossile gasser samt ikke-bæredygtig biomasse skal dermed beskattes på linje med olie og kul, jf. også bilag 1.

Forholdet mellem minimumssatserne skal også benyttes, hvis der nationalt fastsættes højere afgifter end minimumsafgifterne. Regeringen skriver i nærheds- og grundnotatet, at det skal forstås på den måde, at afgiften på den gruppering, der har den laveste minimumsafgift, ikke må være højere end afgiften på energiprodukterne i den gruppering, der har en højere gruppering.

Hvor havner vi generelt set mht. beskatning af fossil energi?

Kommissionens forslag indebærer som allerede nævnt, at energiafgifterne for vejtransport ensartes. Konkret sættes minimumsafgiften for diesel op til minimumsafgiften for benzin. Minimumsafgiften for diesel stiger dermed med 16 pct., hvilket er mindre end de knap 34 pct., som den generelle prisstignings-takt har udhulet minimumsafgiften med siden 2004, jf. figur 1.

¹⁸ Til gengæld for den lavere dieselaft betaler ejere af dieselbiler den såkaldte udligningsafgift. Udligningsafgiften skal udligne, at afgiften på diesel er lavere end afgiften på benzin.

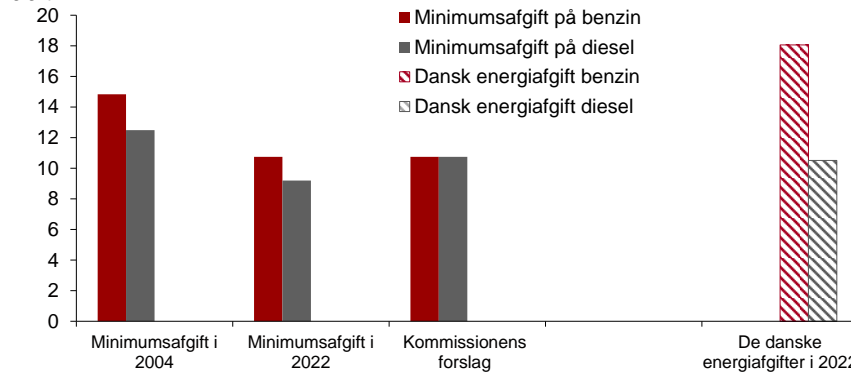
¹⁹ Med direktivet foreslås en overgangsordning. Forslaget lægger op til, at der indføres forskellige minimumssatser fordelt på fire kategorier, som efter ti år vil blive reduceret til tre grupperinger. Det betyder eksempelvis, at naturgas skifter kategori fra 2023 til 2033. Dermed kan naturgas beskattes lempeligere end kul og dieselolie til og med 2032, men efter 2033 skal naturgas pålægges samme energiafgift som kul.



Figur 1: Minimumsafgiften på diesel hæves til afgiften på benzin

Minimumsafgifter og energiafgifter for benzin og diesel til vejtransport i 2022-priser. Faldet fra 2004, hvor det nuværende direktiv trådte i kraft, til i dag skyldes, at minimumsafgifterne ikke indekseres.

2022-Euro pr. gigajoule



Anm: I figuren ses bort fra at minimumssatserne i forslaget er i 2023-priser. Kilde: Forslag til revision af energibeskatningsdirektivet samt egne beregninger på baggrund af HICP (Harmonised Index og Consumer Prices) fra EURO-stat samt oplysninger fra SKM.dk og en valutakurs på 7,45 kr. pr. EURO.

De danske energiafgifter på benzin og diesel til vejtransport er i dag fastsat på et niveau, der ligger over minimumsafgifterne, jf. figur 1²⁰. På den baggrund vurderer den økonomiske konsulent, at forslaget om ensretning af energiafgifterne på benzin og diesel principielt set både kan ske ved at nedsætte benzinafgiften til niveauet for dieselaugiften og omvendt.²¹

Kommissionen fastlægger udgangspunktet for de nye minimumsafgifter indenfor det spænd, der i dag er mellem den højeste – dvs. minimumsafgiften på benzin til transportformål – og den laveste – minimumsafgiften på elektricitet til erhverv. Minimumsafgifterne for elektricitet sættes generelt ned med Kommissionens forslag om revision af energibeskatningsdirektivet, mens afgifterne på fossil energi herunder særligt kul og naturgas sættes op, jf. figur 2, der gengiver udviklingen for brændsler til opvarmning og elektricitet til erhverv.

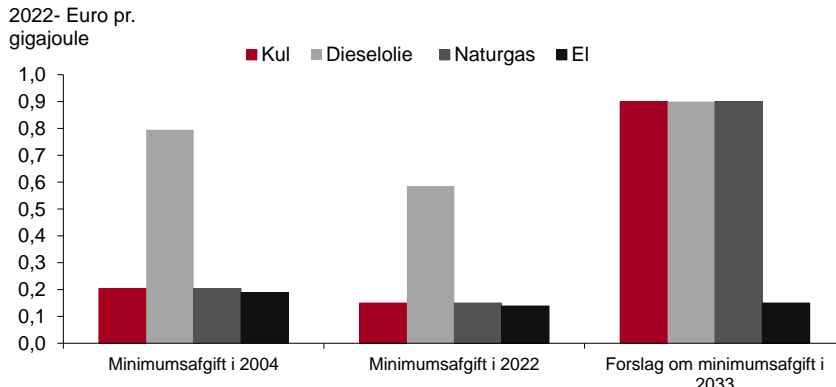
²⁰ Dette gælder særligt, såfremt CO₂-afgiften medregnes. CO₂-afgiften er ikke afbilledet i figur 1.

²¹ En vurdering af om den nuværende danske energiafgift på diesel svarer til Kommissionens forslag til afhænger af, hvad det er for omregningsfaktorer (dvs. energi pr. liter diesel mv.) og valutakurser, der anvendes. Med en valutakurs på 7,45 kr. pr. Euro og omregningsfaktorer, der svarer til dem, der anvendes i "Energistatistik 2020" fra Energistyrelsen, vurderer den økonomiske konsulent, at den nuværende danske energiafgift på diesel knap svarer til den foreslåede minimumsafgift, jf. figur 1.



Figur 2: Minimumsafgifterne for kul, olie og naturgas sættes op

De nuværende minimumsafgifter for brændsler til opvarmning og elektricitet i erhverv samt forslaget om minimumsafgifter i 2033 i 2022-priser. Faldet fra 2004 til 2022 skyldes, at minimumsafgifterne i det nuværende direktiv ikke indekseres.



Anm.: Med forslaget sættes minimumsafgiften for naturgas først op til niveauet for olie og kul i 2033. Med forslaget skelnes ikke mellem erhverv og ikke-erhverv.

Kilde: Forslag til revision af energibeskatningsdirektivet samt egne beregninger på baggrund af HICP

Forøgelsen af minimumsafgifterne fossile brændsler (olie, gas og kul) til opvarmning vurderes ikke i sig selv at påvirke dansk lovgivning. Den danske energiafgift på erhvervenes almindelige forbrug af fossil energi (procesforbrug) er ganske vist i dag balanceret efter den nuværende minimumsafgift på diesellole. Med "Første delaftale om grøn skattereform" fra december 8. december 2020 er det imidlertid besluttet at forhøje afgifterne til 10,5 kr. pr. GJ frem mod 2025. Det svarer ca. til 1,4 EURO pr. GJ og ligger dermed over de minimumsafgifter på 0,9 Euro pr. GJ, som EU- Kommissionens foreslår, jf. figur 2. Samtidig ligger de danske energiafgifter på husholdningerne (dvs. rumvarmeforbruget) allerede i dag væsentligt over minimumsafgifterne i kommissionens forslag.

5. Forslaget indeholder ikke en CO₂-afgift

Det danske afgiftssystem indeholder en CO₂-afgift på fossile brændsler (olie, gas og kul) samt ikke-bionedbrydeligt affald anvendt som brændsel. Den nuværende danske CO₂-afgift blev indført i 2008 med henblik på at opfylde målsætningen for reduktion af drivhusgasser udenfor CO₂-kvotesektoren. Tanken bag den danske CO₂-afgift var at sikre lige konkurrencevilkår for virksomheder indenfor og udenfor kvotesektoren ved blandt andet at balancere CO₂-afgiften efter CO₂-kvoteprisen. Virksomheder indenfor kvotesektoren betaler således ikke CO₂-afgift af deres procesforbrug, jf. også bilag 2.

Den danske CO₂-afgift indeholder statsstøtte i form af lempelser for særlige virksomheder, herunder blandt andet et bundfradrag. Denne CO₂-afgiftstruktur er godkendt (notificeret) inden for rammerne af det nuværende energibeskatningsdirektiv. Den økonomiske konsulent vurderer, at det ikke længere vil være muligt at godkende afgiften indenfor rammerne af direktivet, såfremt



forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet bliver vedtaget. Det hænger netop sammen med forslaget om at inddеле energiprodukterne i tre til fire grupperinger indenfor hvilke energiafgifterne (pr. energiindhold) ikke må differentieres. Når afgiften skal dimensioneres i forhold til energiindholdet, kan den jo netop ikke fastsættes i forhold til eksempelvis CO₂-udledningerne.²²

Det, at en CO₂-afgift falder udenfor direktivet, betyder imidlertid ikke, at det bliver umuligt at udforme en CO₂-afgift. Det betyder først og fremmest, at det bliver vanskeligere at differentiere afgiften mellem forskellige virksomheder, eksempelvis mellem virksomheder inden- og udenfor kvotesektoren eller ved at indføre et bundfradrag i CO₂-afgiften. At det er vanskeligere at afgiftsdifferentiere mellem forskellige virksomheder, når en afgift falder udenfor energibeskatningsdirektivet, har Danmark eksempelvis set i relation til afgiften på kvælstofoxider (NOx-afgiften), jf. boks 2.

Boks 2. Afgiften på kvælstofoxider falder i dag udenfor direktivet

Afgiften på kvælstofoxider nedenfor kaldet NOx-afgiften, er ikke en afgift på selve energiproduktet (eksempelvis olie, gas eller kul), men på udledningerne af NOx, der ikke kun afhænger af hvilken type energi, der er tale om men også af selve produktionsprocessen. Således kan virksomhederne blandt andet mindske NOx-udledningerne ved at investere i særlige røgningsfiltre mv.

Den manglende direkte sammenhæng mellem energiforbruget og NOx-udledningerne leder til, at NOx-afgiften ikke er en afgift på energien. Derfor falder NOx-afgiften med de nuværende regler udenfor energibeskatningsdirektivet. Det betyder, at energibeskatningsdirektivets regler for særlige lempelser ikke kan anvendes i relation til NOx-afgiften.

Afgiftslempelser i NOx-afgiften skal i stedet statsstøttegodkendes i henhold til EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det indebærer blandt andet, at det skal eftervises, at lempelserne ikke overstiger et niveau, hvor de virksomheder, der opnår en lempelse, efter afgiftslempelserne belastes mindre end virksomheder, som ikke har ret til lempelsen. Endvidere skal det sikres, at støttemodtageren – efter lempelsen – stadig betaler mindst 20 pct. af den nationale afgift.²³ Det sidste forhold ledte til, at Danmark i 2015 måtte ophæve et bundfradrag i NOx-afgiften af hensyn til Europa-Kommissionens statsstøttegodkendelse²⁴.

Når forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet ikke indeholder en CO₂-komponent, skal det ses i sammenhæng med Kommissionens forslag

²² Eksempelvis udleder naturgas færre CO₂-emissioner end kul pr. energiindhold, men er alligevel grupperet sammen med kul efter 2033.

²³ Jf. [Statsstøttesag SA.34298 \(2012/N\)](#) Modification of NOx tax allowance. Selve brevet på dansk fra Kommissionen af 18. december 2013 [her](#).

²⁴ Jf., L 70 Forslag til lov om ændring af lov om afgift af kvælstofoxider og forskellige andre love, samling 2015-16.



om at udvide kvotesektoren til også at omfatte transport og bygninger. Tankgangen bag Kommissionens samlede forslag er således, at CO₂-emmissioner skal pålægges kvoter, mens energibeskatningsdirektivet netop alene skal være et direktiv, der fastlægger rammer for beskatningen af energi (dvs. GJ).

Konsekvensen er – så vidt den økonomiske konsulent kan vurdere – at den samlede "Fit for 55" pakke²⁵ vil ophæve den danske CO₂-afgift og afløse afgiften med kvoter. Sker dette vil Danmark miste en del af indtægterne fra CO₂-afgiften på 3,4 mia. kr. i 2021, idet en del af indtægterne fra kvotesystemet skal tilfalde EU²⁶. Hertil kommer, at der måske er forskel på, hvilke energiprodukter, der i dag er pålagt CO₂-afgift, og de energiprodukter som i fremtiden bliver pålagt CO₂-kvoter. Med andre ord er det uklart, om de to mekanismer er ens. Hvad med eksempelvis fossilt affald, der afbrændes? Det er i dag pålagt CO₂-afgift, men vil vel næppe falde ind under det nye kvotesystem?

Spørgsmål 7: Folketinget kunne på den baggrund bede regeringen analysere og afdække forskellen på forslaget om det nye kvotesystem og den danske CO₂-afgift.

Link til svar på spørgsmål [her](#). Det skal fremhæves, at det af svaret fremgår, at mindre el-anlæg samt mindre industri, herunder landbrugsdiesel i dag er omfattet af CO₂-afgiften, men ikke vil blive omfattet af det nye CO₂-kvotesystem.

Med forslaget om revision af energibeskatningsdirektivet vil medlemslandene have færre muligheder for at give særlige lempelser, jf. boks 2, og spørgsmålet er, om det vil være muligt helt at ophæve energiafgifterne. Det kan synes uhensigtsmæssigt i lyset af, at blandt andet De Økonomiske Vismænd har vist, at den mest kosteffektive vej til at nå den danske målsætning om 70 pct. reduktion af drivhusgasudledningerne inden 2030 indebærer, at de danske energiafgifter erstattes af en ensartet CO₂-afgift på et niveau, der langt overstiger den forventede CO₂-kvotepris.²⁷

²⁵ Kommissionen præsenterede den 14. juli 2021 "klar til 55-pakken", der har navn efter EU's reduktionsmål for 2030. EU's CO₂-udledning skal senest i 2030 reduceres med mindst 55 pct. sammenlignet med i 1990. Pakken består af en række forskellige lovforslag, der sætter retningen for, hvordan dette mål realiseres. Se eventuelt mere [her](#).

²⁶ Idet Kommissionens forslag opererer med, at 25 pct. af indtægterne skal gå til EU-budgettet vil der stadig være en del, som tilfalder medlemslandene.

²⁷ Jf. Forårsrapporten fra 2021 fra Det Miljø Økonomiske Råd.



Kommissionen har før forsøgt at opnå enighed om CO₂-komponent

Når Kommissionen ikke stiller forslag om en CO₂-komponent, skal det formentlig ses i sammenhæng med, at Kommissionen tidligere er mislykkedes med dette. Kommissionen stillede i april 2011 forslag til en revision af energibeskatningsdirektivet, hvor der blandt andet blev lagt op til, at der skulle tilføjes en tvungen CO₂-komponent til direktivet, så beskatningen også blev afhængig af energiprodukternes CO₂-indhold. Det var dog ikke muligt at opnå enighed om forslaget, der kræver enstemmig vedtagelse i Rådet, hvorfor Kommissionen trak forslaget tilbage i februar 2015.

På trods af det mislykkede forsøg på at indføre en *tvungen* CO₂-afgift kan det måske ikke udelukkes, at der kan findes et flertal for en *frivillig* CO₂-afgift. Indføres en frivillig CO₂-komponent i direktivet, vil det give EU's medlemslande mulighed for at udforme en CO₂-afgift indenfor energibeskatningsdirektivet, såfremt de ønsker det. Det hensigtsmæssige ved dette skal ikke mindst ses i lyset af, at en række fremtrædende økonomer, herunder Det Økonomiske Råd, Klimarådet og OECD peger på CO₂-afgifter som et helt centralt instrument til opnåelse af klimamålsætningerne.²⁸

Spørgsmål 8: På denne baggrund kunne Folketinget spørge regeringen, om denne vil arbejde for, at der indføres en frivillig CO₂-afgiftskomponent indenfor rammerne af direktivet.

Link til svar på spørgsmål [her](#).

En frivillig CO₂-afgiftskomponent ville skabe en større sikkerhed omkring rammerne for en CO₂-afgift. Alternativt kunne man bevare status quo ved at undlade at indføre det forslag, der er beskrevet i afsnit 4 ovenfor, som medfører, at der ikke længere vil kunne differentieres mellem beskatningen af energiindholdet på tværs af energityper. Det ville ikke skabe lige så meget sikkerhed som en egentlig frivillig CO₂-afgiftsramme, men det ville i det mindste ikke helt udelukke en CO₂-afgift fra at falde indenfor direktivet.

Det skal imidlertid endnu engang understreges, at det med forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet fortsat vil være muligt at udforme en CO₂-afgift efter nationale regler, men at forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet først og fremmest vil medføre, at det bliver vanskeligere at differentiere afgiften herunder at udforme et eventuelt bundfradrag i CO₂-afgiften.

²⁸ Jf. Forårsrapporten fra 2021 fra Det Miljø Økonomiske Råd, "CO₂-afgift bør være drivkraft for den grønne omstilling" analyse fra Klimarådet i 2018 samt "Economic Surveys: Denmark 2021" fra OECD. Problemet skal også ses i sammenhæng med, at kvoteprisen næppe kommer til at antage et niveau, der er tilstrækkeligt til at opnå den danske politiske målsætning om 70-procents reduktion af CO₂e-udledningen i 2030.



6. Burde provenuhensynet vægte mindre?

I konsekvensanalysen undersøger Kommissionen ikke bare en alternativ løsningsmodel, der indeholder en CO₂-afgiftskomponent, men også en model, der indeholder en luftforureningskomponent, jf. boks 3.

Boks 3. Policyforslag, der undersøges i konsekvensanalysen

Kommissionen undersøger en række forskellige afgiftsmodeller i den konsekvensanalyse, der motiverer forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet.

Den løsningsmodel, som kommissionen ender med at foreslå, er beskrevet ovenfor i nærværende notat. I denne model fastsættes minimumsafgifterne som allerede beskrevet efter energiindhold (kr./GJ) og ikke efter eksempelvis volumen, som der gælder i dag. Alle afgiftspligtige energiprodukter bliver kategoriseret i forskellige afgiftsniveauer på baggrund af deres miljøpræstation og produktets anvendelse.

Foruden denne model undersøger EU-Kommissionen grundlæggende tre andre afgiftsmodeller:

- 1) En løsningsmodel, der alene forhøjer de nuværende minimumssatser
- 2) En afgiftsmodel, der også tager hensyn til CO₂-emmissioner og
- 3) En afgiftsmodel, der også tager højde for den gennemsnitlige luftforurening fra et givent energiprodukt.²⁹

Kommissionen afviser luftforureningsmodellen med de sociale konsekvenser et sådant forslag vil have, som følge af de stigende priser på særligt kul og biomasse. Kommissionen undersøger dog ikke mulighederne for at rette op på dette ved at anvende merprovenuet fra luftforureningskomponenten på at afbøde de sociale konsekvenser.

Kommissionen afskriver CO₂-afgiftsmodellen med den begrundelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, at der er overlap mellem kvotesystemet og energibeskatningsdirektivet³⁰. Argumentet kan måske forekomme lidt pudsigt, idet de to mekanismer (kvoter og afgifter) jo påvirker de samme energiprodukter (olie, gas eller kul). Kommissionen synes at mene, at det at beskatte energi har et selvstændigt formål. Kommissionen undersøger således ikke effekterne af en afgiftsmodel, hvor afgifterne slet ikke er knyttet til energiindholdet men alene afspejler CO₂-udledninger og luftforurening.

En række økonomer har fremført, at den mest hensigtsmæssige måde at opkræve skatter og afgifter på er ved at sikre et så bredt skattegrundlag som

²⁹ Det skal her bemærkes, at den luftforureningsafgiftsmodel, som Kommissionen undersøger, ikke tager hensyn til, at luftforureningen også afhænger af den individuelle produktionsmetode som eksempelvis filtersystemer mv. Dette står i modsætning til eksempelvis den danske NOx-afgift, jf. boks 2.

³⁰ Jf. side 11 i [Kommissionens beskrivelse af forslaget](#).



muligt³¹: Hvis særlige varer skal pålægges særlige afgifter, bør der være en særlig begrundelse. Dette gælder også for energi. Den særlige begrundelse for at afgiftspålægge energi kan ikke være selve energiindholdet – det skader jo ikke i sig selv. Det må i stedet være de negative sideeffekter (eksternaliteter) i form af CO₂-udledninger og luftforurening, der knytter sig til energiforbruget.³² Ud fra en sådan argumentation bør afgiften netop knyttes til disse negative sideeffekter og ikke til selve energiindholdet. På trods af dette undersøger Kommissionen, som allerede beskrevet, ikke en model, hvor afgifterne alene tager udgangspunkt i enten CO₂-emissionerne eller luftforureningen, og hvor der slet ikke indføres energiafgifter.

Det, at Kommissionen i den grad insisterer på at fastholde beskatningen i forhold til energiindholdet, kan også virke uhensigtsmæssigt i lyset af, at det jo netop er CO₂-udledninger og luftforurening, der er grænseoverskridende problematikker: Luftforurening fra dansk grund påvirker i høj grad befolkningen i andre EU-lande og omvendt. Det kunne tale for, at netop sådanne afgifter koordineres på EU-niveau.

Kommissionen angiver, at hovedformålene med revisionen af direktivet er:

- 1) At tilpasse beskatningen af energiprodukter og elektricitet til EU's energi- og klimapolitikker
- 2) At tilvejebringe en ramme, der bevarer og forbedrer EU's indre marked ved at ændre afgiftssatsernes omfang og struktur og rationalisere brugen af valgfrie afgiftsfritagelser og- lempelser
- 3) At bevare medlemsstaternes mulighed for at generere skatteindtægter via afgifter på energi³³

Når Kommissionen ender med at fremlægge et løsningsforslag, hvor afgifterne alene dimensioneres efter energiindhold, kan det måske ses som et udtryk for, at Kommissionen vægter hensynet til skatteindtægter (jf. punkt 3) relativt højt. Denne kritik falder i tråd med de reservationer, som udvalget for Forskriftskontrol har rejst.

³¹ Således skriver skatteministeriet i Afgifts- og tilskudsanalysen del 4: "Afgifter kan indføres af fiskale hensyn, men afgifter er ikke en samfundsøkonomisk optimal kilde til finansiering af offentlige udgifter. Det skyldes, at afgifter forvrider både arbejdsudbud og sammensætningen af husholdningernes forbrug samt virksomhedernes produktionsinput, mens personskatter alene forvrider arbejdsudbuddet. Afgifter vil derfor være mere forvriddende end indkomstskatter med samme fordelingsprofil", jf. side 12 i [denne](#).

³² Det har været fremført, at de danske energiafgifter er med til at sikre målsætningen om, at en vis andel af energiforbruget skal udgøres af vedvarende energi (VE), jf. blandt andet "Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet Delanalyse 1", Skatteministeriet 2018. Med forslaget pålægger Kommissionen imidlertid også VE energiafgifter, hvorfor dette ikke længere kan begrunde energiafgifterne.

³³ Jf. Side 25 i [konsekvensanalysens første del](#).



Kritikken fra udvalget for Forskriftskontrol

Udvalget for Forskriftskontrol ("Regulatory Scrutiny Board") er et uafhængigt organ under Kommissionen, som udfører en central kvalitetskontrol.³⁴ Udvalget vurderer således de konsekvensanalyser, som EU-kommissionen udarbejder for initiativer, som forventes at have væsentlige økonomiske, sociale eller miljømæssige konsekvenser.

I vurderingen af konsekvensanalysen af forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet påpeger udvalget blandt andet, at Kommissionen ikke tilstrækkelig omfang er eksplicit omkring de overordnede mål, som forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet sigter mod at indfri. Herunder er der ikke i tilstrækkelig grad gjort rede for mulige konflikter mellem skattemæssige og miljømæssige mål, jf. boks 4

Boks 4. Reservationer fra Udvalget for Forskriftskontrol

Udvalget for Forskriftskontrol er overordnet positivt stemt overfor Kommissionens forslag, men har en række reservationer:

- (1) I konsekvensanalysen har EU Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang forklaret sammenhængen mellem energibeskatningsdirektivet og de andre "Fit for 55"-initiativer, herunder især forslagene vedrørende emissionshandelssystemet (ETS).
- (2) Kommissionen er ikke tilstrækkelig omfang eksplicit omkring de overordnede mål, som forslaget sigter mod at indfri. Herunder er der ikke i tilstrækkelig grad gjort rede for mulige konflikter mellem skattemæssige og miljømæssige mål.
- (3) Kommissionen begrundes ikke i tilstrækkelig grad de foreslåede minimumssatser og har ikke i tilstrækkeligt omfang undersøgt alternative versioner af forslaget (eksempelvis andre kombinationer af minimumsrate, undtagelser og udvidelser af afgiftsgrundlaget).
- (4) Analysen af virkningerne på beskæftigelsen, international konkurrenceevne og luftforureningen er utilstrækkelig.

Se mere [her](#).

Udvalget for Forskriftskontrol påpeger også, at Kommissionens begrundelse for fravalg af en model, der beskatter luftforurening, ikke er tilstrækkelig analytisk velfunderet, ligesom Kommissionen heller ikke i tilstrækkelig omfang forklarer, hvorledes den løsningsmodel, som Kommissionen fremsætter i forslag til revision af energibeskatningsdirektivet, leder til den mest omkostningseffektive opnåelse af klimamålene.

³⁴ Udvalget for Forskriftskontrol ("Regulatory Scrutiny Board") består af tre personer udpeget af Kommissionen og tre uafhængige eksperter. I 2018 gav Udvalget for Forskriftskontrol en negativ udtalelse for så vidt angår 28 pct. af udkastene til konsekvensanalyser. Det er et væsentligt fremskridt i forhold til 2016 og 2017, hvor Udvalget afgav en negativ udtalelse i henholdsvis 42 og 43 pct. af tilfældene.



Spørgsmål 9: I lyset af dette kunne Folketinget spørge regeringen, om denne vil arbejde for, at det ikke bare bliver muligt at udforme en CO₂-afgift indenfor rammerne af energibeskatningsdirektivet men også en afgift, der er dimensioneret i forhold til luftforurening.

Link til svar på spørgsmål [her](#).

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.



Bilag 1. Kategoriseringen af energiprodukter og elektricitet

Med forslaget til revision af energibeskatningsdirektivet inddeler Kommissionen de afgiftspligtige energiprodukter i fire kategorier, som efter ti år vil blive reduceret til tre grupperinger. Der er fastsat forskellige minimumssatser for de 3-4 forskellige kategorier, men indenfor den enkelte kategori skal afgifterne være ens. Grupperingerne i 2023 fremgår af boks 1 nedenfor, mens grupperingen fra 2033 og frem fremgår af boks 2.

Boks 1. Kategoriseringen af energiprodukter og elektricitet fra 2023 til 2032

Afgiftstrin afhængig af miljømæssig præstation	Omfattede energiprodukter
Højeste	Benzin Gasolie Petroleum Kul og koks Tung fyringsolie Ikke-bæredygtige biobrændsler og flydende biovæsker Ikke-bæredygtige faste produkter, der falder under KN koderne 4401 og 4402
Næsthøjeste	Flydende Petroleum Gas (LPG) Naturgas Ikke-bæredygtig biomasse og -gas Ikke-vedvarende brændsler af ikke-biologisk oprindelse
Næstlaveste	Bæredygtig biobrændsler baseret på energiafgrøder Bæredygtig biogas baseret på energiafgrøder Bæredygtige biobrændsler, -gasser og flydende biovæsker Bæredygtige biogasser Bæredygtige faste produkter, der falder under KN-koderne 4401 og 4402
Laveste	Lavemissionsbrændsler* Vedvarende brændsler af ikke-biologisk oprindelse Avancerede bæredygtige biobrændsler Elektricitet ¹⁾

Note: 1) Afgiften på elektricitet er på niveau med den lavest afgiftspålagte gruppering.

Kilde: Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg, 8. oktober 2021.

Boks 2. Kategoriseringen af energiprodukter og elektricitet fra 2033

Afgiftstrin afhængig af miljømæssig præstation	Omfattede energiprodukter
Højeste	Benzin Gasolie Petroleum



	Kul og koks
	Tung fyringsolie
	Ikke-bæredygtige biobrændsler og flydende biovæsker
	Ikke-bæredygtige faste produkter, der falder under KN koderne 4401 og 4402
	Flydende Petroleum Gas (LPG)
	Naturgas
	Ikke-bæredygtig biomasse og –gas
	Ikke-vedvarende brændsler af ikke-biologisk oprindelse
	Bæredygtig biobrændsler baseret på energiafgrøder
	Bæredygtig biogas baseret på energiafgrøder
Mellemste	Bæredygtige biobrændsler, -gasser og flydende biovæsker
	Bæredygtige biogasser
	Bæredygtige faste produkter, der falder under KN-koderne 4401 og 4402
	Lavemissionsbrændsler*
Laveste	Vedvarende brændsler af ikke-biologisk oprindelse
	Avancerede bæredygtige biobrændsler
Laveste	Elektricitet ¹⁾

Note: 1) Afgiften på elektricitet er på niveau med den lavest afgiftspålagte gruppering.

Kilde: Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg, 8. oktober 2021.



Bilag 2. Den danske CO₂-afgift

Den danske CO₂-afgift er en afgift på fossile brændsler (olie, gas og kul) samt ikke-bionedbrydeligt affald anvendt som brændsel. Vedvarende energi (VE) er derimod fritaget for CO₂-afgift, idet VE forudsættes at være CO₂-neutralt. Ligeledes er biobrændstoffer såsom bioethanol og biodiesel også fritaget for CO₂-afgift.

CO₂-afgiften afhænger også af, hvad energien anvendes til. Der betales i dag som udgangspunkt CO₂-afgift af fossile brændsler anvendt til vejtransport og opvarmning i såvel virksomheder som husholdninger (rumvarmeforbrug).

Nogle virksomheder betaler også CO₂-afgift af den energi, som de anvender i deres produktion (procesforbrug). Det drejer sig imidlertid alene om virksomheder uden for EU's CO₂-kvoteordning. Virksomhederne indenfor CO₂-kvoteordningen betaler som hovedregel ikke CO₂-afgift af den energi, som de anvender direkte i produktionen af varer³⁵, jf. boks 1 for en beskrivelse af kvoteordningen.

Boks 1. EU's CO₂-kvoteordning virker på mange måder som en afgift

I den internationale Kyotoprotokol har EU forpligtet sig til at nedbringe sin CO₂-udledning. Et middel til at opnå dette er EU's CO₂-kvoteordning. Ordningen sætter et loft for, hvor meget CO₂, der må udledes af virksomheder, som er omfattet ordningen. Samtidig gør ordningen det også muligt at handle med CO₂-kvoter.

En CO₂-kvote er et bevis for retten til at udlede drivhusgasser svarende til 1 ton CO₂-ækvivalent. Kvoterne er omsættelige og kan således handles på et marked. De omfattede virksomheder enten gratis-tildeles eller køber kvoter (tilladelser til at udlede CO₂). Hvis en virksomhed nedsætter sine emissioner, kan den enten beholde de ekstra kvoter til at dække fremtidige behov eller sælge dem til andre virksomheder, der mangler kvoter. Dermed giver CO₂-kvoterne under alle omstændigheder virksomhederne indenfor ordningen en tilskyndelse til at reducere deres CO₂-udledninger.

På denne måde virker CO₂-kvoter på samme måde som en CO₂-afgift.

CO₂-udledningerne fra de forskellige fossile brændsler varierer. Derfor belastes kul med 16,6 kr. pr. GJ, naturgas med 10 kr. pr. GJ og dieselolie fyringsolie 13 kr. pr. GJ i 2019-priser.³⁶

³⁵ Ligesom der heller ikke betales CO₂-afgift af brændsler anvendt til fremstilling af el indenfor kvotesektoren.

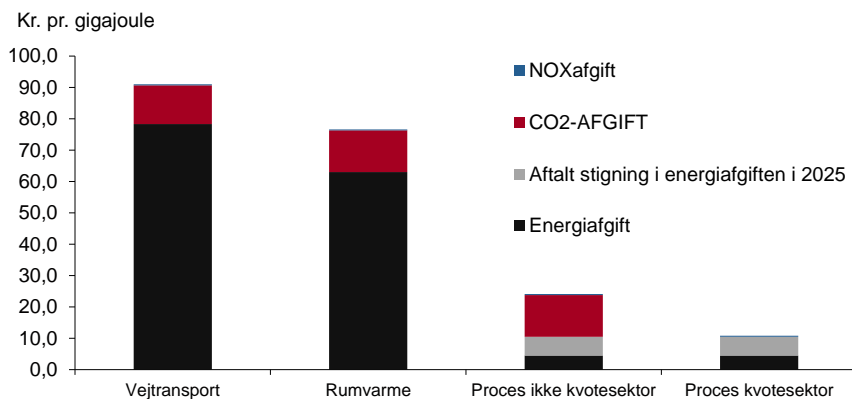
³⁶ Jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.



CO₂-afgiften udgør en særlig stor andel af afgiftsbelastningen af virksomhedernes procesforbrug uden for kvotesektoren. Det skyldes, at de danske energiafgifter på proces er mindre end afgifterne på energi til opvarmning af rum og vejtransport, jf. figur 1

Figur 1: CO₂-afgiften udgør en relativ stor andel af afgifterne for virksomheder udenfor kvotesektoren

Afgifterne på *dieselolie* anvendt til hhv. vejtransport, opvarmning af rum (rumvarme) i husholdninger og virksomheder samt til virksomhedernes procesforbrug



Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra Skatteøkonomisk Redegørelse 2019 samt SKM.dk

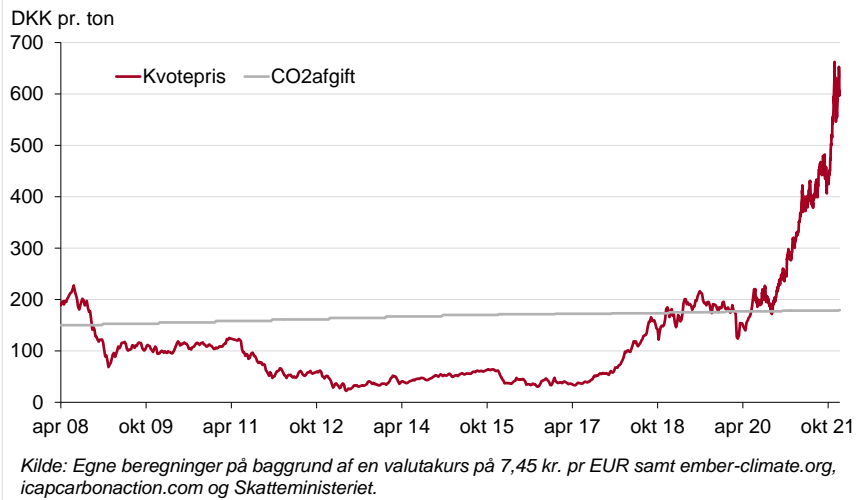
Det nuværende CO₂-afgiftssystem blev indført i 2008. Hensigten med loven var, at virksomheder indenfor kvotesektoren, dvs. typisk større energitunge produktionsvirksomheder og virksomheder i energisektoren, på marginalen skulle belastes af kvoteprisen. Samtidig skulle virksomheder udenfor kvotesektoren (andre virksomheder) betale CO₂afgift, af den energi de anvender i deres fremstilling. Tanken bag reformen i 2008 var, at der skulle sikres lige konkurrencevilkår for virksomheder indenfor og udenfor kvotesektoren ved at balancere CO₂-afgiften efter CO₂-kvoteprisen.³⁷ CO₂-afgiften har imidlertid i lange perioder afvejet betydeligt fra CO₂-kvoteprisen, jf. figur 2.

³⁷ Med lovændringen indførtes således en CO₂-afgift med et niveau svarende til den forventede CO₂-kvotepris, jf. 2007/2 LF168.



Figur 2: CO₂-afgiften og CO₂-kvoteprisen balancerer sjældent

CO₂-kvotepris og CO₂-afgift i årets priser



Det nuværende bundfradrag

2008-reformen medførte umiddelbart en betydelig forøgelse af CO₂-afgiften for visse virksomheder udenfor kvotesektoren. Med henblik på at give sammenlignelige vilkår for virksomheder udenfor kvotesektoren (ofte små virksomheder) og virksomheder inden for kvoteordningen (ofte store virksomheder) indførtes der i 2008 et bundfradrag i CO₂-afgiften.

Bundfradraget er beregnet ud fra tidligere udledninger, og tanken var dengang i 2008, at bundfradraget skulle svare til gratiskvoterne inden for kvoteordningen.

Visse ikke-kvotefattede virksomheder er således tildelt et bundfradrag i CO₂-afgiften. Bundfradraget gives for brændsler til såkaldte tunge processer, som fremgår af et bilag til CO₂-afgiftsloven. Bundfradraget udregnes som udgangspunkt som den stigning i afgiften, som 2008-reformen medførte givet det gennemsnitlige årlige energiforbrug til de tunge processer i enten 2003-2007 eller for året 2007. Værdien er løbende blevet indekseret, så det sikres, at fradraget følger prisstigningstakten i CO₂-afgiften.

Idet bundfradraget er knyttet til virksomhedens historiske udledninger, kan nye virksomheder ikke få adgang til fradraget³⁸. Ligeledes øges bundfradraget heller ikke, hvis virksomheden ekspanderer.

³⁸ For at opnå bundfradraget skal brændselsforbruget til processer, der er omfattet af proceslisten, have udgjort mere end 10 pct. af virksomhedens samlede energiforbrug fra enten 2003-2007 eller for året 2007.



Bundfradraget reducerer CO₂-afgiften til alle former for procesformål, dvs. også til fremstilling af varer i andre dele af virksomheden³⁹. Hvis en gartnerivirksomhed køber en anden virksomhed fx en marmeladefabrik, kan uudnyttet bundfradrag fra gartnerivirksomheden bruges i marmeladefabrikken, hvis gartnerivirksomheden fortsat opretholdes⁴⁰.

Det er dog under alle omstændigheder en betingelse for fortsat bundfradrag, at den proces, som oprindeligt har ligget til grund for bundfradraget, fortsat foregår i virksomheden. Hvis eksempelvis en væksthusholder ophører med at drive væksthusholderi, så ophører adgangen til at bruge bundfradraget også.

Tanken bag bundfradraget i CO₂-afgiftsloven var som allerede nævnt, at fradraget skulle svare til gratisvoterne for kvoteomfattede virksomheder. De to systemer afviger imidlertid i dag på en række punkter. Det skyldes ikke mindst, at EU løbende korrigerer kriterierne for tildeling af gratisvoter og gratis kvoterne således ikke længere tildeles på baggrund af historiske udledninger. Forskellen mellem bundfradraget og gratisvoterne skyldes imidlertid også andre grundlæggende metodemæssige forskelle. Eksempelvis er det som udgangspunkt alene graden af energiintensitet, der afgør om en virksomhed er berettiget til bundfradraget i CO₂-afgiften⁴¹. I EU's ordning for tildeling af gratisvoter har sektorens konkurrenceudsathed med 3. lande uden for EU også en betydning.

³⁹ Bundfradraget kan også benyttes til at reducere CO₂-afgifterne til brændsler anvendt til produktion af elektricitet.

⁴⁰ Dvs. hvis der er tale om (samme juridiske enhed), jf. ligningsloven E.A.4.6.5.4 Overdragelse af bundfradrag.

⁴¹ Jf. publikationen: "Energiafgift for erhverv og konkurrenceevne", der beskriver tilblivelsen af proceslisten side 215. Nogle virksomheder, der var energiintensive, men ikke konkurrenceudsatte f.eks. kloakvæsenet dog blev udelukket fra refusion.