

Notat



Dok. Ansvarlig: EBN
Sekretær:
Sagsnr.: s2012-809
Doknr: d2015-15088-3.0
30-10-2015

Velfærdseffekter ved omlægning af PSO

PSO-tariffen opkræves i det nuværende afgifts- og tilskudssystem over elregningen, og betales af både husholdninger og erhverv. Provenuet anvendes hovedsagligt som tilskud til vedvarende energi, men også som støtte til gasfyrede kraftværker mv¹. PSO-tariffen fastsættes og opkræves af Energinet.dk, og PSO-støtten udbetales direkte af Energinet.dk. Staten var frem til 2015 ikke direkte involveret i disse betalingsstrømme.

I forbindelse med Vækstpakke 2014 (VP14) blev aftalt erhvervsrettede lempelser af PSO-opkrævningerne på ca. 1 mia. kr. i 2015 og 2016 og ca. 1,5 mia. kr. fra 2017, som i stedet overføres fra staten til Energinet.dk. Lempelserne er fuldt finansieret. Derfor indgår den overvejende del af PSO ikke i de årlige finanslovforhandlinger.

EU-kommissionen har imidlertid dømt finansieringen af ordningen traktatstridig, og kun godkendt denne frem til 2016. Begrundelsen er, at PSO-tariffen pålægges alt dansk elforbrug, også den del, der dækkes af el importeret fra udlandet, mens PSO-støtten kun kan tilfalde danske elproducenter. Idet støtteordningerne, der i dag finansieres af opkrævede PSO-midler, fastholdes efter 2016, er det nødvendigt at finde anden finansiering for at undgå en permanent svækkelse af den offentlige saldo.

Ved at gøre PSO-finansiering til en del af statens samlede skatte- og afgiftssystem løses problemstillingen med EU, idet der ikke længere er så tæt tilknytning mellem elforbrug og PSO-opkrævning. Som udgangspunkt er to finansieringsmodeller i spil.

Første model er at flytte finansieringen fra elregningen til en bredere skattebase som fx at hæve en indkomstskat så provenuet modsvarer udbetalingerne af tilskud. Modellen indebærer, at den nominelle disponible indkomst reduceres. Reduktionen i elprisen (inkl. afgifter) medfører imidlertid, at den *reale* disponible indkomst øges som følge af det lavere afgiftstryk.

Forudsættes det, at personskatterne hæves, vil det i denne model være husholdningerne, der formelt bidrager med det samlede provenu, mens erhvervene umiddelbart bidrager til PSO-betalingerne i det nuværende system. Imidlertid vil afgiftslettelsen til virksomhederne tilfalde husholdningerne gennem højere lønninger og/eller lavere priser.

¹ I 2015 modtager elproduktion baseret på vedvarende energi dvs. vind, sol, biomasse og biogas ca. 66% af PSO-tilskuddene, decentrale naturgasfyrede værker ca. 28% af tilskuddene, og resten (6%) går til forskellige ting såsom forskning og nettilslutning af vedvarende energianlæg. Støtten til de naturgasfyrede værker udløber med udgangen af 2018.

Fjernes PSO-afgiften fra virksomhedernes energiforbrug reduceres energiomkostningerne. Gevinsten vil imidlertid i sidste ende tilfalde husholdningerne gennem flere kanaler. Præcis af hvilke kanaler afhænger blandt andet af virksomhedernes teknologi og konkurrenceforholdene på vare- og arbejdsmarkedet. Eksempelvis kan de lavere omkostninger føre til øget konkurrencekraft i virksomhederne, der som følge af øget efterspørgsel vil ønske at producere mere. Dermed øges efterspørgslen efter arbejdskraft og lønnen presses op. Lavere energipriser kan føre til, at virksomhederne anvender mere energi pr. producerede enhed, hvilket kan øge arbejdskraftens produktivitet og dermed aflønning. Endelig vil nogle virksomheder i lyset af de lavere energiomkostninger kunne øge overskuddene ved at sænke priserne.

I sidste ende tilfalder PSO-reduktionen altså husholdningerne positivt gennem ændrede lønninger og/eller priser. Omvendt så betyder det, at virksomhedernes omkostninger ved den nuværende PSO-ordningen i sidste ende vil ende hos forbrugerne, via højere priser og/eller lavere lønudvikling. Med andre ord så ligger PSO-afgifternes incidens på forbrugerne.

Incidens. Hvem betaler i virkeligheden for en skat eller afgift?

En skats incidens udtrykker, hvem der endeligt bærer skattebyrden, dvs. hvem der giver afkald på de resurser, der overføres til det offentlige. Formelt er det naturligvis de personer eller de virksomheder, der ifølge lovgivningen skal indbetale en skat, der bærer byrden. Men den reelle fordeling kan være en anden, hvis priserne i økonomien bliver påvirket af skatten. Det er fx velkendt, at den høje registreringsafgift på biler, som danske bilkøbere betaler, i nogen udstrækning bæres af bilproducenter og -forhandlere, fordi prisen ekskl. afgift er lavere i Danmark end i andre lande, dvs. lavere avance i branchen.

Skatter, som formelt betales af virksomheder, siges at blive overvæltet på forbrugerne, hvis virksomhederne kan få dækket noget af skattebetalingen gennem højere priser på deres produkter. Tilsvarende taler man om skattenedvæltning, hvis virksomhederne kan få dækket noget af skattebetalingen gennem lavere lønninger til de ansatte eller lavere priser på andre input i produktionen. Derfor kan fordelingen af den reelle skattebyrde være helt forskellig fra fordelingen af den formelle byrde.

Kilde: Gyldendal. Den Store Danske

Anden model er at hæve elafgiftssatsen, så provenuet modsvarer den del af PSO-tilskuddene, der ikke er finansieret i Vækstpakke 2014. For forbrugerne betyder denne model, at elafgiften stiger ligeså meget som PSO-afgiften falder. Det samme gælder for virksomhederne. Ved at fastholde PSO-afgiften uændret på elregningen fastholdes dens negative effekter – forvridningstab, dårligere relativ konkurrenceevne for elintensive erhverv og mindre elektrificering af opvarmning og transport. Med andre ord forbigås muligheden for en samfundsøkonomisk gevinst ved en mere hensigtsmæssig finansiering af PSO-tilskuddene.

Positive velfærdseffekter ved omlægning af PSO-opkrævningen

Der er potentiale for velfærdsgevinster, hvis PSO-tilskuddene finansieres med en skat, der er mindre forvridende end elafgiften.

Såvel Skatteministeriet som CEPOS har opgjort skønnede velfærdsgevinster ved omlægning af elafgiften til indkomstskatterne.

Skatteministeriet finder velfærdsgevinster på ca. 30 pct. for husholdningerne og 21 pct. henholdsvis 16 pct. for let og tung proces², hvis elafgiften erstattes af en indkomstskat med samme fordelingsprofil som elafgiften, jf. *Konkurrenceevnerapporten 2011*. Dermed vil en reduktion af elafgiften med 1 kr. finansieret ved at øge en indkomstskat med tilsvarende fordelingsprofil føre til en samfundsøkonomisk gevinst på 0,16–0,30 kr.

CEPOS finder velfærdsgevinster på 40 pct. på husholdninger og 10 pct. ved elafgift på erhverv ved omlægning af elafgiften til bundskatten, jf. *CEPOS, U hensigtsmæssige afgifter på el, april 2015*.

Velfærdsgevinsterne opnås blandt andet gennem øget forbrug af el og varierer med anvendelsen. Dette afspejler blandt andet, at prisen for elektricitet varierer afhængigt af hvem, der forbruger elektriciteten, og hvilke anvendelse elektriciteten har.

Estimerne peger på, at der er potentiale for velfærdsgevinster ved en fjernelse af PSO-afgiften finansieret via indkomstskatten. For at kvantificere de mulige samfundsøkonomiske gevinster tages udgangspunkt i Dansk Energis skøn for udviklingen i udbetalte PSO-tilskud, jf. tabel 1.

Tabel 1. PSO, mia. kr., 2015-priser

	2016	2017	2018	2019	2020
PSO-tilskud	7,6	7,5	8,4	6,6	7,1
Finansieret i VP14	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5
PSO-opkrævning	6,6	6,0	6,9	5,1	5,6

Note: Skønnene over PSO-tilskuddene er baseret på Dansk Energis basisscenarie for udbygningen af VE og forward elpris pr. 10. august 2015, Nasdaq OMX

Kilde: Egne skøn og Finansministeriet

På baggrund af skatteministeriets afgiftsgrundlag forudsættes det, at 40 pct. af elforbruget er husholdningslignende og 60 pct. vedrører proces. Med disse forudsætninger og skatteministeriets skøn over velfærdsgevinsterne findes det, at de samfundsøkonomiske gevinster ved en omlægning af PSO-afgiften kan udgøre op til 1,6 mia. kr. Samlet kan velfærdsgevinsterne udgøre 7,4 mia. kr. frem mod 2020, jf. tabel 2.

Tabel 2, skønnede velfærdsgevinster, mia. 2015-kr.

	2016	2017	2018	2019	2020
Velfærdsgevinst	1,6	1,5	1,7	1,2	1,4

Kilde: Egne beregninger

Finansiering af PSO-tilskuddene via indkomstskatten fremfor gennem en forøgelse af elafgiften vil gennem en mere hensigtsmæssig indretning af skatte- og afgiftssystemet dermed kunne bidrage med en betydelig samfundsøkonomisk gevinst.

² I forbindelse med regelforenklinger af elafgiften pr. 1. januar 2014 bortfaldt blandt andet opdeling af elforbrug på let og tung proces. Som følge af ret begrænset elforbrug til tung proces før 2014 ses bort fra denne del af elforbruget ved skøn over de samfundsøkonomiske gevinster