
Formål

Regeringen ønsker, at Danmark i 2050 er et lavemissionssamfund uafhængigt af fossile brændsler. En afgørende forudsætning for at indfri den ambition er, at transportsektoren bliver omstillet i tilstrækkelig god tid inden da.

Regeringen ønsker desuden, at Danmark – på samme måde som på energiområdet – går foran som et grønt foregangsland på en økonomisk ansvarlig vis. Regeringen har derfor fastsat en ambition om en grøn omstilling af personbilerne i Danmark samtidig med, at der tilvejebringes alternative indtægtskilder, så de fiskale hensyn sikres. For så vidt angår den grønne omstilling af personbilerne, er det regeringens ambition, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler.

Regeringen nedsætter derfor en kommission, der skal levere en konkret strategi for, hvordan regeringens målsætning bedst muligt kan realiseres samtidig med, at det er muligt at fastholde statens provenu. Det er væsentligt, at den samlede strategi er implementerbar.

Baggrund

Transportsektoren udleder i dag knap 40 pct. af Danmarks samlede CO₂-udledning uden for det europæiske kvotehandelsystem. Heraf udgør udledningen fra personbiltransporten knap 7 mio. ton, svarende til knap 60 pct. af transportsektorens samlede udledning. Den teknologiske udvikling inden for lav- og nulemissionsbiler er vanskelig at forudsige. En forudsætning for målopfyldelse er, at der sker teknologispring i perioden, som kan bidrage til bedre og billigere lav- og nulemissionsbiler. Det er samtidig afgørende, at samfundet er indstillet og forberedt til at understøtte udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler.

Konsekvenser af realiseret målsætning

En realisering af målsætningen vil have betydelig effekt på udledning af drivhusgasser og luft- og støjforurening fra personbiler, og effekten vil være stigende i takt med, at konventionelle biler udskiftes med lav- og nulemissionsbiler. En grøn omstilling af personbilerne i Danmark vil bidrage til opfyldelse af Danmarks mål og ambitioner på klimaområdet – både i 2030 og på længere sigt efterhånden som benzin- og dieseldrevne personbiler udfases.

En grøn omstilling af personbilparken vil samtidig have store konsekvenser for samfundsøkonomien (velstand) og statens finanser samt stille store krav til infrastrukturen til energiforsyning. Statens samlede indtægter fra bilrelaterede afgifter beløb sig til ca. 50 mia. kr. i 2017, hvilket svarer til ca. 2,3 pct. af BNP eller omkring 5 pct. af det samlede afgifts- og skatteprovenu.

En grøn omstilling af personbiler, hvor alle nye biler er lav- og nulemissionsbiler i hhv. 2030 og 2035 medfører behov for store ændringer i afgiftssystemet. Bilafgif-

terne tilskynder i dag generelt til køb af energieffektive biler via bl.a. tekniske elementer i bilafgifterne, og særligt til køb af lav- og nulemissionsbiler via lempeligere registreringsafgift, idet disse biler er under indfasning i afgiftssystemet.

Afgiftsstrukturen er imidlertid ikke indrettet efter en betydelig udbredelse af lav- og nulemissionsbiler. Afgiftssystemet vil derfor potentielt skulle indrettes på en anden måde, så det i endnu højere grad end i dag tilskynder til køb af lav- og nulemissionsbiler samtidig med, at det er muligt at tilgodese statens finanser. Derudover kan der blive behov for yderligere konkrete virkemidler til fremme af lav- og nulemissionsbiler.

Lav- og nulemissionsbiler udgør i dag en meget begrænset del af bilparken og infrastrukturen til energiforsyning er indrettet efter, at benzin- og dieselbiler udgør kernen i den danske bilbestand. En grøn omstilling af bilparken forventes primært at være baseret på el som energiform, hvilket vil have betydelige konsekvenser for energiforsyningen og -infrastrukturen, herunder særligt elsystemet og tilgængelig ladeinfrastruktur for elbiler. Udbygning af den nødvendige infrastruktur til energiforsyning af en omstilling af bilparken vil kræve store investeringer og er en forudsætning for, at der kan ske en massiv udbredelse af eldrevne biler.

Kommissionens opgaver

Kommissionen får til opgave at udarbejde en samlet analyse, som skal vurdere, hvilke samfundsmæssige konsekvenser, og deraf følgende krav, en grøn omstilling af personbiler stiller til dels reguleringen (afgifter, tilskud og anden regulering) og dels indretningen af infrastrukturen, herunder særligt ladeinfrastruktur og energiforsyning. Konsekvenser og krav skal vurderes mht. påvirkning af klima, miljø, mobilitet, statsfinanser, samfundsøkonomi, økonomiske konsekvenser for hhv. erhverv og husholdninger, fordelingsmæssige konsekvenser, administrative konsekvenser, teknologisk usikkerhed samt forholdet til EU-retten.

Kommissionen skal opstille konkrete forslag til finansiering inden for skatte-, afgifts- eller tilskudssystemet, herunder tiltag inden for transportområdet (her henregnes også bilrelateret elafgiftsprovener), fx omlægning til teknisk baserede bilafgifter, roadpricing, vejafgifter mv., så de indtægter, der forsvinder i takt med den grønne omstilling, kan tilvejebringes på anden vis. Herunder skal samfundsøkonomiske omkostninger også indgå. På den baggrund kan regeringen tage politisk stilling til den samlede finansiering af omstillingen af bilparken.

Der skal ske en delafrapportering inden udgangen af 2019 og endelig afrapportering inden udgangen af 2020. Der vil være behov for i god tid inden udgangen af 2020 at tage stilling til afgiftssystemet efter 2020, hvorfor særligt dette spørgsmål bør indgå i delafrapporteringen inden udgangen af 2019 år sammen med afdækningen af markedet for lav- og nulemissionsbiler.

Kommissionen skal udarbejde konkrete forslag til, hvordan målsætningen bedst kan fremmes ved hjælp af fx afgiftssystemet, infrastrukturtilpasninger, energiforsyning samt andre konkrete virkemidler. Det er væsentligt, at forslagene er implementerbare, og at der tages hensyn til lovgivningsmæssige og administrative forhold. Det skal ses i lyset af, at udviklingstiden og implementeringstiden for tiltag på bilområdet, herunder nye afgiftsstrukturer, er betydelig.

Regeringen arbejder for ambitiøse fælles EU-regler for mindsket luftforurening og CO₂-udledning på transportområdet. En række initiativer i europæisk regi vil bidrage til at fremme den grønne omstilling af transportsektoren, herunder EU-krav til reduktioner i CO₂-udledningen fra lette køretøjer - personbiler og varevogne og skærpede EU-krav til reduktioner i CO₂-udledningen fra tunge køretøjer lastbiler og busser. Ligeledes forventes et nyt direktiv for fremme af rene offentlige køretøjer til vejtransport at indføre krav om indkøb af rene køretøjer i det offentlige. Kommissionens arbejde vil bygge oven på initiativer i europæisk regi.

Parallelt med denne kommissions arbejde iværksættes en række konkrete initiativer som led i regeringens samlede klima- og luftudspil "*Sammen for en grønnere fremtid*". For renere transport i by og på land har regeringen bl.a. fastlagt et mål om, at benzin og diesel skal ud af taxidriften inden 2030, ligesom det er regeringens mål, at ingen busser i byerne må udlede CO₂ eller luftforurening i 2030. Disse tiltag vil blive implementeret sideløbende.

Kommissionen forventes at løfte følgende overordnede opgaver:

1. **Afdækning af markedet for lav- og nulemissionsbiler, herunder markedstendenser mv.** Der skal ske en markedsafdækning med henblik på at beskrive den forventede udvikling på markedet, herunder inddragelse af relevante tiltag iværksat i Danmark og EU for en grøn omstilling af transportområdet. Formålet er at sikre et solidt grundlag for bl.a. at vurdere en baseline for forventet udvikling i udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler i Danmark og sikre indblik i industriens udviklingstendenser og -udfordringer i et internationalt perspektiv. Det vil samtidig skabe grundlag for at vurdere behovet for tiltag, der skal til for at realisere regeringens ambition givet, at der er usikkerhed om den teknologiske udvikling.
2. **Afdækning af effekter ift. klima, luft- og støjforurening, mobilitet og trængsel, statens indtægter og andre eksterne omkostninger, herunder for erhverv og husholdninger, ved en indfrielse af regeringens målsætninger.** Effekterne ved en indfrielse af målsætningerne i hhv. 2030 og 2035 skal afdækkes, så der er klarhed om de positive effekter på klima og miljø samt de direkte og afledte omkostninger, der relaterer sig til en udbredelse af lav- og nulemissionsbiler. I den forbindelse skal det også afdækkes, hvor langt omstillingen i Danmark kommer som følge af tiltag på EU-området.

3. **Muligheder for og konsekvenser ved at fremme lav- og nulemissionsbiler gennem fx tiltag på afgiftsområdet, tilskud og andre konkrete virkemidler, der vurderes at kunne fremme udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler, samt de samfundsøkonomiske konsekvenser ved tiltagene.** Der skal udarbejdes en samlet analyse af mulighederne for at fremme udbredelsen af lav- og nulemissionsbiler gennem afgifts- og tilskudsmæssige tiltag og andre konkrete virkemidler, herunder også alternative (ikke-økonomiske) incitament. I analysen skal indgå et overblik over erfaringer fra andre landes tiltag for en grøn omstilling af transportsektoren samt overvejelser om muligheden for at anvendes tiltagene i en dansk kontekst.
4. **Indretning af afgiftssystemet ved udbredelse af lav- og nulemissionsbiler, særligt i overgangsperioden fra fossildrevne biler til lav- og nulemissionsbiler.** Overgangen fra fossildrevne biler til lav- og nulemissionsbiler kan foretages på mange måder. Der skal opstilles forskellige modeller for omstillingen i en overgangsperiode. Kommissionen får desuden til opgave at opstille konkrete forslag til alternative indtægtskilder, der gør det muligt at sikre statens indtægter. Der kan tages udgangspunkt inden for transportområdet, herunder mulighederne for øget brug af road pricing, vejafgifter eller lignende i Danmark samt muligheder for en omlægning til teknisk baserede bilafgifter og konsekvenserne heraf, herunder konsekvenserne for pris- og segmentfordeling.
5. **Analyse af infrastrukturen, herunder ladeinfrastrukturen og energiforsyningen, mhp. at fjerne eventuelle barrierer for udbredelse af lav- og nulemissionsbiler, samt afdække hvordan staten kan understøtte teknologineutral udbredelse af lav- og nulemissionsbiler.** Der skal foretages en analyse af, hvordan staten bedst kan sikre en teknologineutral udvikling af infrastrukturen, herunder ladeinfrastrukturen og energiforsyningen, med henblik på at sikre en omkostningseffektiv realisering af regeringens målsætning. Analysen skal endvidere afdække eventuelle barrierer i de infrastrukturelle forhold for en hensigtsmæssig udbredelse af lav- og nulemissionsbiler. Analysen vil bl.a. skulle fokusere på elsystemet og adgangen til offentlig tilgængelig ladeinfrastruktur.

De enkelte analyser, anbefalinger og forslag skal, hvor det er relevant indeholde konsekvenser for bl.a.: Klima- og miljøpåvirkning, statens finanser, mobilitet, samfundsøkonomiske konsekvenser, trafikikkerhedsmæssige konsekvenser, økonomiske konsekvenser for hhv. erhverv og husholdninger, administrative konsekvenser for erhverv og myndigheder, implementering samt systemudvikling, fordelingsmæssige konsekvenser, teknologisk usikkerhed og forholdet til EU-retten. Hvilke konsekvenser, der anses som relevante, vurderes af kommissionen på baggrund af indstilling fra kommissionens sekretariat.

Der skal desuden i arbejdet tages hensyn til, at den teknologiske udvikling er usikker, og at denne usikkerhed har konsekvenser for de samfundsøkonomiske omkostninger ved en given politik. Det skal i derfor i analyserne belyses, hvordan usikkerheden i forhold til den teknologiske udvikling mest hensigtsmæssigt kan håndteres.

Ligeledes skal der i arbejdet indgå overvejelser omkring initiativernes implementerbarhed. Det kan betyde, at visse forslag vil skulle indføres trinvist. En trinvis implementering skal ses i lyset af den omfangsrige kompleksitet, der knytter sig til arbejdet med lovgivning, systemudviklingstid og implementering på særligt bilområdet samt de økonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser, der kan være ved forslagene. Deraf følger også, at der kan opstå et behov for overgangsordninger i forbindelse med omlægning fra et afgiftsregi til et nyt.

Kommissionens organisering

Kommissionen vil bestå af en ekstern formand, Anders Eldrup, og derudover 5 eksterne medlemmer, Brita Bye fra Statistisk sentralbyrå, Otto Anker Nielsen fra DTU, Ninette Pilegaard fra DTU, Mogens Forgerau fra Københavns Universitet og Teis Vegge fra DTU. Ud over de i alt 6 eksterne medlemmer, vil kommissionen bestå af 4 afdelingschefer fra henholdsvis Finansministeriet, Skatteministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet samt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Kommissionen vil kunne indhente bidrag fra eksterne eksperter i det omfang, der vurderes behov herfor.

Derudover etableres der en følgegruppe til kommissionen. Følgegruppen kan fungere som nyttig vidensbank for kommissionen. På denne måde vil følgegruppen kunne bidrage med aktuel og relevant viden og sparring til kommissionens arbejde om bl.a. den teknologiske udvikling, incitamentet og økonomiske forhold.

Kommissionen vil få stillet et sekretariat til rådighed bestående af embedsmænd fra Finansministeriet, Skatteministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet samt Økonomi- og Indenrigsministeriet.