

Til lovforslag nr. L 106. Tillægsbetænkning afgivet af Skatteudvalget den 18. december 1996

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om afgift af affald og råstoffer

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i nogle møder og har herunder stillet et spørgsmål til skatteministeren, som denne har besvaret skriftligt. Udvalgets spørgsmål til skatteministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Brancheforeningen Dansk Returpapir & -plast,
Dansk Industri,
Dansk Skovforening,
Danske Fjernvarmeværkers Forening,
Genvindingsindustrien,
I/S Amagerforbrænding og

I/S Vestforbrænding.

En henvendelse fra Dansk Industri af 11. december 1996 og skatteministerens kommentar til henvendelsen er ligeledes optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Jacob Buksti (S) nfm. Dorte Dinesen (S) Klaus Hækkerup (S) Anna-Marie Hansen (S)

Per Kaalund (S) Jes Lunde (SF) Elisabeth Arnold (RV) Frank Aaen (EL)

Sonja Albrink (CD) Peter Brixtofte (V) Svend Aage Jensby (V) Charlotte Antonsen (V)

Jens Løgstrup Madsen (V) Flemming Hansen (KF) fmd. Gitte Seeberg (KF)

Brian Mikkelsen (KF) Kim Behnke (FP)

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag**Udvalgets spørgsmål til skatteministeren og dennes besvarelse heraf og henvendelsen fra Dansk Industri af 11. december 1996 samt skatteministerens kommentar hertil***Spørgsmål 3:*

Hvilke overvejelser har ministeren gjort sig vedrørende afgift for restprodukter fra elproduktion på kraftværker?

Svar:

I handlingsplanen for affald og genanvendelse fra 1992 er det nævnt, at det skal overve-

jes at lade deponering af restprodukter fra energisektoren være omfattet af affaldsafgiften.

En sådan vurdering af, om afgiftsfritagelsen for deponering af restprodukterne skal videreføres eller ophæves, vil ske ud fra en vurdering af de fremtidige anvendelsesmuligheder for restprodukterne (flyveaske, jord, slagger m.v.).

Bilag til tillægsbet. o. lovf. vedr. afgift af affald og råstoffer

Dansk Industri
DK-1787 København V

Den 11. december 1996

Folketingets Skatteudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Forslag til ændring af lov om afgift af affald og råstoffer – L 106

Til orientering vedlægges kopi af brev med bilag, som i dag er overbragt til skatteminister Carsten Koch.

Med venlig hilsen
PETER MIKKELSEN

Den 10. december 1996

Notat vedrørende Lovforslag nr. L 106**Forslag til Lov om ændring af lov om afgift og råstoffer**

Forslaget har baggrund i regeringens stemmeaftale med SF om finansloven 1997. Ud over utilfredshed med den forøgede byrde på industriens konkurrenceevne, som forslaget indebærer, har DI en række bemærkninger til de miljø- og erhvervsmæssige aspekter af forslaget.

Forbrænding af biomasse

Med forslaget opstilles der i § 9, stk. 3, i loven om afgift af affald og råstoffer en liste over de affaldstyper, der er fritaget for afgift. Det drejer sig både om biomasseprodukter og andre produkter.

Der har igennem det seneste års tid været ført forhandlinger mellem industrien og Miljøstyrelsen om en definition af, hvilke former for biomasse der kan undtages fra forbrændingsafgiften. Så sent som i efteråret har der til høring været udsendt et udkast til bekendtgørelse med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven om definition af biomasse, der anvisningsfrit (og dermed afgiftsfrit) kunne forbrændes.

Det må derfor undre, at der ikke er henvist hertil med et ord i forslaget eller bemærkningerne. Med det foreliggende udkast er der således lagt op til uoverensstemmelser mellem miljøbeskyttelseslovgivningen og afgiftslovgivningen.

Dette bibringer efter DI's opfattelse urimelig forvirring.

Kommunernes anvisningspligt

Kommunerne har i vidt omfang benyttet en såkaldt »passiv« eller stiltiende anvisning over for virksomheder med eget deponi efter kraftvarmeanlæg. Disse virksomheder er omfattet af registrerings- og afgiftsplikten, hvis de modtager kommunalt anvist affald. Flere virksomheder har uden nogen kommunal anvisning i god tro bortskaftet deres eget produktionsaffald for så at modtage en regning på affaldsavgiften fra Told & Skat på baggrund af en »passiv« kommunal anvisning.

En afgørelse ved Østre Landsret har netop underkendt denne praksis med »passiv« eller

stiltiende anvisningspligt over for virksomheder, der bortskafter produktionsaffald på eget deponi. Østre Landsrets afgørelse (nov. 1996, 11. afd. nr. B-0785-95) siger: »Registreringspligt med den deraf følgende pligt til at betale afgift må som hævdet af sagsøger kræve, at anvisning sker udtrykkeligt og klart.«

Af bemærkningerne til lovforslaget (nr. 6 og 7) fremgår imidlertid følgende: »Det præciseres, at det ikke er en betingelse for registreringsplikten, at kommunalbestyrelsen har foretaget en aktiv anvisning.«

DI finder det helt uacceptabelt, at der trods landsrettens afgørelse lægges op til en cementering af praksis med passiv anvisning. Afgørelsen nævnes end ikke, og den manglende retssikkerhed på området, hvor virksomheder i god tro bortskafter eget affald for senere at blive præsenteret for en regning for afgiften, fortætter og forværres med de øgede afgiftssatser.

Samforbrænding af affaldsprodukter

Der foreslås indføjet en ny bestemmelse som § 11, stk. 4, hvorefter medforbrænding af affald med henblik på udnyttelse af materialer i affaldet i virksomhedens produktion bliver registrerings- og afgiftspligtigt.

Denne bestemmelse om afgift på affald, der indgår i samforbrænding med andre produkter i en forbrændingsproces med henblik på videre udnyttelse, vil modarbejde genbrug af en lang række sekundære råvarer, som mange virksomheder i de senere år netop har søgt genanvendt.

DI finder derfor denne bestemmelse helt uacceptabel og i strid med den danske affaldspolitik i øvrigt.

Afgift på forbrænding af slam

Agiften på forbrænding af slam er en ren fiskal afgift, og bemærkningen om, at indførelsen af afgiften vil skabe et incitament til andre anvendelser af slammet end forbrænding, holder ikke stik i praksis. Det er andre forhold, der bestemmer anvendelsen af slammet, herunder muligheden for anvendelse på land-

brugsjord. Og her er det de gældende grænseværdier, der er afgørende.

Fritaget for afgift foreslås homogene biprodukter og affaldsprodukter, der ved forbrænding indgår i virksomhedernes produkter.

Cheminova, som er et af DI's medlemmer, fremstiller et gødningsprodukt kaldet »Cheminova-fosfat«. Produktet fremstilles på grundlag af slam fra virksomhedens renseanlæg, der har en sådan karakter, at det kan anvendes direkte som råvare i gødningsindustrien.

Som et led i produktionsudviklingen planlægger virksomheden i samarbejde med Kemira at etablere et såkaldt kalcineringsanlæg, hvorved produktet underkastes en varmebehandling, således at den organiske fraktion fjernes. Der forventes behandlet ca. 22.000 ton tørstof pr. år.

DI opfatter denne proces som forarbejdning af et homogent biprodukt og vurderer derfor, at processen ikke vil være omfattet af den kommende afgift på forbrænding af slam. Lovforslaget er ikke klart på dette punkt, men det ville være åbenlyst urimeligt, hvis den beskrevne proces blev pålagt afgift.

Miljømæssige konsekvenser

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at hensigten er at understøtte regeringens prioritering på affaldsområdet.

Både de ovenfor anførte bemærkninger og andre eksempler viser efter DI's opfatelse, at

der er negative miljømæssige konsekvenser af forslaget. F.eks. vil loven hæmme anvendelsen af kutterspåner til spånpladeproduktion, således at råvarer af god kvalitet anvendes til afgiftsfri forbrænding. Spånpladeproduktionen bliver dermed af konkurrencemæssige grunde tvunget til at anvende råvarer af dårligere kvalitet, som ville være blevet belagt med afgift, såfremt de blev forbrændt. Afgiften har således en meget u hensigtsmæssig indvirkning på anvendelsen af både primære og sekundære råvarer og er i direkte modstrid med regeringens affaldspolitik.

Erhvervs mæssige konsekvenser

Det fremgår af bemærkningerne, at kompensationsordningerne til genanvendelsesvirksomheder, som f.eks. papirproduktion og genbrug af skrot, opretholdes med uændrede takster, dvs. at der kompenseres 120 kr. pr. ton til forbrænding og 155 kr. pr. ton til deponi, svarende til at virksomhedernes egenbetaling udgør 40 kr. pr. ton.

Med de øgede afgiftstakster, der foreslås indført pr. 1. januar 1997, vil virksomhedernes egenbetaling øges til 90-140 kr. pr. ton til forbrænding og 180 kr. pr. ton til deponi, altså en stigning på flere hundrede procent.

Dette medfører en uacceptabel usikkerhed for de berørte virksomheder. DI må derfor anmode om, at der snarest muligt findes en acceptabel løsning også på den problemstilling.

Skatteministeriet
Departementet

Den 12. december 1996

Til Folketingets skatteudvalg

Ad L 106 – bilag 4

Dansk Industri har i en henvendelse til udvalget anført, at forslaget har en række uheldige konsekvenser bl.a. med hensyn til forbrænding af biomasse, samforbrænding af affaldsprodukter og indførelsen af afgift på forbrænding af slam på spildevandsanlæg. DI mener ligeledes, at der med forslaget fortsat vil herske tvivl om den kommunale anvisningspligt. Endvidere har Dansk Industri kommentarer til de miljømæssige og erhvervsmæssige konsekvenser i lovforslaget.

Hertil bemærkes:

Ad. Forbrænding af biomasse

Hvad angår forbrænding af biomasse, henvises der til besvarelsen af bilag 3.

Ad. Den kommunale anvisningspligt

I lovforslaget lovfæstes de hidtidige administrative regler for registreringspligten.

Registreringspligten udløses ved deponering eller forbrænding af affald, der er omfattet af den kommunale anvisningspligt. Som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget fastslås det således, »at det ikke er en betingelse for registreringspligten, at kommunalbestyrelsen har foretaget en aktiv anvisning«. Der kan således ikke længere herske tvivl om, hvornår registreringspligten indtræder, og forslaget kan siges at rette op på den usikkerhed, DI fremfører der måtte herske på området.

Ad. Samforbrænding af affaldsprodukter

Med den foreslåede bestemmelse i forslagets § 1, nr. 10, fritages den del af affaldet, der kan indgå i virksomhedens produkter, for afgiften. Herved skabes incitament til øget genbrug, når virksomhederne i øget omfang søger at udnytte materiale fra det affald, der forbrændes. DI fremfører, at bestemmelsen i lovforslagets § 1, nr. 7, vil modarbejde genbrug af en lang række

sekundære råvarer, som mange virksomheder i de seneste år netop har søgt genanvendt. Den foreslåede bestemmelse har til formål at sikre, at virksomhederne kun bliver afgiftspligtige af det anvisningspligtige affald og ikke af anden forbrænding med henblik på udnyttelse i produktionsprocessen. Efter de hidtil gældende regler ville virksomheden blive registreringspligtig og dermed afgiftspligtig af alt affaldet. Jeg stiller mig derfor noget uforstående over for dette synspunkt, idet de to nævnte bestemmelser netop sigter til at fremme øget genbrug.

Ad. Afbrænding af slam

DI anfører, at afgiften er af ren fiskal karakter. Efter de gældende regler har slam, der er blevet deponeret eller forbrændt uden for spildevandsanlæg, været omfattet af afgiftspligten. Det foreslås, at også slam, der forbrændes på spildevandsanlæg, omfattes af afgiften. Afbrændingen af slam på spildevandsanlæg sidestilles med slam, der afbrændes på forbrændingsanlæg uden for disse anlæg. Forslaget vil derfor kunne medvirke til en højere genanvendelsesprocent for det slam, der opfylder kvalitetskravene for genanvendelse.

Cheminova Agro A/S producerer gødningsproduktet »Cheminova-fosfat«, der består af presset, tørret og granuleret slam fra et biologisk kemisk spildevandsrensingsanlæg. Cheminovafosfaten indeholder små rester af pesticider, som er uønsket i gødningsprodukter.

I dag afsættes Cheminovafosfat efter bestemmelserne i slambekendtgørelsen i samtlige jyske amter.

Cheminova Agro A/S har imidlertid planlagt at etablere et såkaldt kalcineringsanlæg, hvor den organiske del af slammet forbrændes. Efter kalcineringen vil produktet udelukkende bestå af uorganiske salte. Formålet med den beskrevne forbrændingsproces er at fremtidssikre afsætningen af produktet, idet forbræn-

dingen vil bringe affaldsproduktet på en sådan form, at det kan anvendes som råvare direkte i gødningsindustrien.

Cheminova Agro A/S forespørger, om ovennævnte proces vil være omfattet af afgift i henhold til lovforslaget.

Den beskrevne proces må efter Miljøstyrelsens umiddelbare opfattelse sidestilles med slamforbrænding, hvor der på tilsvarende vis sker en forbrænding af den organiske del af slammet.

Der skelnes ikke i det fremsatte lovforslag mellem slam fra kommunale og industrielle rensningsanlæg.

Regeringen finder generelt ikke, at forbrænding af industrielt spildevandsslam bør fritages for afgiften, dels fordi afgiften i lige høj grad bør anspore til genanvendelse af kommunalt og industrielt spildevandsslam, og dels fordi en række virksomheder herved ville kunne undgå afgiften på slamforbrænding ved at etablere selvstændige rensningsanlæg med slamforbrænding.

Efter det, der er oplyst over for mig, er der foreløbig kun tale om, at Cheminova planlægger at etablere et særligt kalcineringsanlæg.

Jeg er dog indstillet på at tage kontakt til

Cheminova med henblik på at få nærmere oplysninger om det planlagte anlæg. På det grundlag er jeg indstillet på at overveje, om der er behov for særlige regler på dette område.

Ad. Miljømæssige konsekvenser

DI fremhæver, at forhøjelsen af affaldsafgiften ud over de ovenstående eksempler også vil have andre negative miljømæssige konsekvenser.

Forslaget sikrer en øget tilskyndelse til genbrug i forhold til forbrænding og deponering, hvilket er i overensstemmelse med regeringens prioritering på affaldsområdet. Hvad angår spørgsmålet om spånplader, som DI nævner i henvendelsen, henvises til besvarelsen af bilag 3.

Ad. Erhvervsmæssige konsekvenser

Det fremgår af bemærkningerne, at kompensationsordningen for genbrug foreløbigt bliver videreført, men at der i 1997 vil blive indledt et udvalgsarbejde, der skal undersøge, om ordningen giver genanvendelsesvirksomhederne tilstrækkeligt store incitamentter til øget genanvendelse.

CARSTEN KOCH

/ Carsten Vesterø Jensen