

Lovforslag nr. L 44. Fremsat den 1. april 1998 af skatteministeren (Ole Stavad)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler og lov om ændring af forskellige punktafgiftslove

(Afgiftsforhøjelse m.v.)

§ 1

I lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler, som ændret ved § 7 i lov nr. 1098 af 29. december 1997, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 2, ændres »27 pct.« til: »35 pct.«, og »13 pct.« ændres til: »25 pct.«.

2. I § 26 ændres »27/73« til: »35/65«, og »13/87« ændres til: »25/75«.

§ 2

I lov nr. 1107 af 29. december 1997 om ændring af forskellige punktafgiftslove foretages følgende ændring:

1. I § 9, stk. 8, indsættes som 3. og 4. pkt.:

»Afgiften af flasker og dunke, der i henhold til § 6 i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler er påsat et af de statslige told- og skattemyndigheder fremstillet prismærke, tilbagebetales efter ansøgning til de nævnte virksomheder. Ansøgning om tilbagebetaling sendes senest den 15. maj 1998 til de statslige told- og skattemyndigheder vedlagt en opgørelse over de i 3. pkt. nævnte prismærkede varer.«

§ 3

Stk. 1. Skatteministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden. § 2 træder dog i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. § 1 finder anvendelse på varer, der fra og med lovens ikrafttræden udleveres fra virksomheder, der er registreret efter § 3, stk. 1, i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler, angives til fortoldning, modtages eller medbringes fra udlandet.

§ 4

Stk. 1. Bekæmpelsesmidler, som er prismærket før lovens ikrafttræden, og hvoraf der er betalt afgiftsforhøjelse, kan uanset bestemmelsen i § 6, stk. 2, i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler afsættes til priser, der overstiger prismærkeværdien. For varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, i den nævnte lov må prisen højst udgøre prismærkeværdien forøget med 8/65, og for varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 3-6, i den nævnte lov må prisen højst udgøre prismærkeværdien forøget med 12/75.

Stk. 2. Fra lovens ikrafttræden er det ikke tilladt virksomheder, der er registreret efter § 3, stk. 1, i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler, at mærke afgiftspligtige varer med de hidtil benyttede prismærker. Det er tilladt de nævnte virksomheder i 3 måneder fra lovens ikrafttræden at udlevere bekæmpelsesmidler, som er prismærket før lovens ikrafttræden.

Stk. 3. De i stk. 2 nævnte virksomheder skal opføre lagerbeholdningen af prismærkede og ikke prismærkede afgiftspligtige varer omfattet af afgiftsforhøjelsen samt beholdningen af ikke påklæbte prismærker ved lovens ikrafttræden.

Virksomhederne skal indsende opgørelsen over den samlede lagerbeholdning af de nævnte afgiftspligtige varer og beholdningen af ikke påklæbede prismærker til de statslige told- og skattemyndigheder senest 15 dage efter lovens ikrafttræden. De statslige told- og skattemyndigheder fastsætter de nærmere regler for opgørelsen.

Stk. 4. Virksomheder, der med henblik på videresalg ved lovens ikrafttræden har en lagerbeholdning, hvis samlede prismærkeværdi udgør 2000 kr. eller derover, skal senest 15 dage efter lovens ikrafttræden til de statslige told- og skattemyndigheder fremsende en opgørelse over deres samlede lagerbeholdning ved lovens ikrafttræden. De statslige told- og skattemyndigheder fastsætter de nærmere regler for opgørelsen.

Stk. 5. Andre virksomheder end de i stk. 2-4 nævnte, der ved lovens ikrafttræden har en lagerbeholdning, hvis samlede prismærkeværdi udgør 2000 kr. eller derover, og som er indkøbt fra og med datoen for lovforslagets fremsættelse i Folketinget, skal senest 15 dage efter lovens ikrafttræden til de statslige told- og skattemyndigheder fremsende en opgørelse over deres samlede lagerbeholdning ved lovens ikrafttræden. De statslige told- og skattemyndigheder fastsætter de nærmere regler for opgørelsen.

Stk. 6. Virksomheder, der er omfattet af stk. 3-5, skal give de statslige told- og skattemyndig-

heder adgang til at kontrollere de indsendte opgørelser ved eftersyn af lagre, forretningsbøger m.v. Virksomhedernes indehavere og de i virksomhederne beskæftigede personer skal yde de statslige told- og skattemyndigheder fornøden vejledning og hjælp ved eftersynet.

Stk. 7. Virksomheder, der er omfattet af stk. 4 og 5, skal senest 15 dage efter fristen for indsendelsen af lageropgørelsen indbetale afgiftsforhøjelsen af lagerbeholdningen til de statslige told- og skattemyndigheder. Afgiftsforhøjelsen udgør 9,84 pct. af prismærkeprisen for varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler, og 12,8 pct. af prismærkeprisen for varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 3-6, i den nævnte lov. Betales afgiften ikke rettidigt, skal der betales 1,3 pct. i månedlig rente for hver påbegyndt måned fra den 1. i den måned, i hvilken beløbet skal betales af virksomheden.

Stk. 8. Med bøde straffes den, der forsætligt eller groft uagtsomt

- 1) afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger til brug for afgiftskontrollen efter § 4, eller
- 2) overtræder stk. 2-6.

Stk. 9. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Det foreslås, at afgiften af bekæmpelsesmidler forhøjes. For midler til bekæmpelse af insekter, mider, snegle, utøj, regnorme og lignende lavere stående dyr samt jorddesinfektionsmidler foreslås afgiften forhøjet fra 27 pct. til 35 pct. af detailværdien med afgift, men uden moms, svarende til ca. 54 pct. af detailværdien uden afgift. For midler til bekæmpelse af plantevækst og plantesygdomme, vækstregulerings- og afskrækningsmidler foreslås afgiften forhøjet fra 13 pct. til 25 pct. af detailværdien med afgift, men uden moms, svarende til ca. 33 pct. af detailværdien uden afgift. For de andre bekæmpelsesmidler, der typisk anvendes uden for jordbruget (træbeskyttelsesmidler, slimbekæmpende midler, algemidler og rottemidler) samt mikrobiologiske plantebeskyttelsesmidler, der udgør en mindre miljøbelastning end andre plantebeskyttelsesmidler, foreslås den gældende afgiftsbelastning videreført uændret med 3 pct. af grossistværdien.

De foreslåede forhøjelser svarer til en gennemsnitlig forhøjelse med 100 pct. af den gældende afgift, dog således at satsen for ukrudtsmidler mv. forhøjes relativt mere end satsen for insektmidler.

2. Baggrunden for forslaget

Bekæmpelsesmidler anvendes i jordbruget med det formål at slå ukrudt, skadedyr og sygdomsfremkaldende svampe ihjel eller for at regulere kulturplanters vækst for at forhindre udbyttenedgang. Alle bekæmpelsesmidler har imidlertid enten direkte eller indirekte effekter på miljøet. Når bekæmpelsesmidlerne anvendes spredes en del i miljøet og medfører forurening af jord, vand og luft såvel som skader på flora og fauna. Der er gennem de seneste år konstateret bekæmpelsesmiddelrester i både afgrøder, vandløb, søer, grundvand, jord og regnvand.

Pesticidhandlingsplanen fra 1986 har til formål at nedbringe forbruget af bekæmpelsesmidler samt lede forbruget over på midler, der er mindre farlige for sundheden og mindre skadelige for miljøet for deri-

gennem at beskytte mennesker, flora og fauna mod skadevirkningerne som følge af brugen af bekæmpelsesmidlerne.

I den gældende lovgivning søges reduktionen af forbruget især nået via afgiftsinstrumentet. Påvirkningen af forbruget i retning af mindre farlige midler sker især gennem godkendelsesprocedurerne for bekæmpelsesmidler. Diverse former for uddannelse, oplysning og regulering medvirker endvidere til opnåelse af såvel reduktioner i mængde som farlighed.

Allerede før loven om afgift af bekæmpelsesmidler - Lov nr. 416 af 14. juni 1995 - trådte i kraft, eksisterede der to afgifter på bekæmpelsesmidler. For det første en afgift på 20 pct. af engrosprisen på bekæmpelsesmidler godkendt før medio 1982 pakket i pakninger, der rummede maksimalt 1 kg eller 1 liter. For det andet en afgift med karakter af et gebyr for godkendelse til det danske marked på 3 pct. af engrosprisen på bekæmpelsesmidler. Den tidligere afgift havde således ikke nogen betydning for jordbrugets benyttelse af bekæmpelsesmidler, da man her får leveret midlerne i større pakninger, og da de såkaldte minimidler var godkendt efter medio 1982.

Det er kun en mindre del (knap 5 pct.) af det samlede forbrug af bekæmpelsesmidler, der forbruges af husholdningerne. Landbruget står for langt den største del af forbruget af bekæmpelsesmidler (90 pct.). Med den gældende lov er der indført en generel afgift på bekæmpelsesmidler og dermed også afgifter på jordbrugets brug af bekæmpelsesmidler.

Indtil den generelle afgift blev indført havde initiativerne til opnåelse af pesticidhandlingsplanens reduktioner af forbruget af bekæmpelsesmidler især været øget rådgivning, undervisning, vejledning og oplysning. Man har ydermere krævet, at der førtes journal over forbruget af bekæmpelsesmidler, og man har støttet mindre belastende produktion; skovrejsning, økologisk jordbrug, ekstensivering, sprøjtefri randzoner mm.

Det skønnedes i forslaget til Lov om afgift af bekæmpelsesmidler (L. 186, fremsat 7. marts 1995), at loven om afgift på bekæmpelsesmidler ville medføre

en reduktion i forbruget målt i mængder på 5-10 pct. i forhold til niveauet før lovens ikrafttræden. Med afgiften er det ønsket at fremme udviklingen af alternative bekæmpelsesmetoder og dyrkningsmetoder, hvorved mængdereduktionen kan blive større end de nævnte 5-10 pct. Det er endnu for tidligt endeligt at vurdere, hvorvidt afgiften af bekæmpelsesmidler med sikkerhed har medført en reduktion i forbruget af den forventede størrelsesorden.

Målsætningen fra pesticidhandlingsplanen er en reduktion i anvendelsen på 50 pct. inden 1. januar 1997 målt i behandlingshyppighed og antal kg anvendt aktiv stof for alle typer af bekæmpelsesmidler i forhold til forbruget i perioden 1981-85. Evalueringen af pesticidhandlingsplanen tyder imidlertid på, at målsætningen om en 50 pct. reduktion af forbruget, især hvad angår behandlingshyppigheden, ikke er nået i 1997. Det er derfor nødvendigt allerede nu at foretage yderligere skridt i retning af at nedbringe forbruget af bekæmpelsesmidler.

3. Indretningen af afgiften

3.1. Gældende lovgivning

Den tidligere afgift på bekæmpelsesmidler blev som nævnt afløst af lov om afgift af bekæmpelsesmidler. Der er med lovens ikrafttræden ikke længere nogen begrænsning af afgiftsgrundlaget i form af pakningsstørrelsen. Afgiften pålægges alle bekæmpelsesmidler omfattet af den nuværende definition af bekæmpelsesmidler i lov om kemiske stoffer og produkter. Afgiften indebærer i forhold til de tidligere afgifter en forhøjelse af afgiftssatserne og en udvidelse af afgiftsgrundlaget. For træbeskyttelsesmidler, slimbekæmpende midler, algemidler og rottemidler samt mikrobiologiske midler skete der dog ikke nogen forhøjelse af afgiftssatserne.

Med loven indførtes en afgift baseret på detailværdien af bekæmpelsesmidlerne på de områder, hvor afgiftsbelastningen forhøjes, mens afgiften stadig er baseret på engrosværdien for de midler, hvor afgiften er uændret. Oprævningen af afgiften sker af praktiske årsager og af hensyn til kontrol og administration i fremstillings- og importleddet.

For de forhøjede afgifters vedkommende har man valgt at basere sig på detailværdien fremfor engrosværdien, da højere afgiftssatser giver en fare for forvridninger af handlen f.eks. som følge af omkostningsforskelle mellem forskellige grossister, hvis man baserede afgiften på engrosværdien.

En afgift af detailværdien kræver imidlertid, at de-

tailværdien bindes gennem faste detailpriser i et prismærkesystem eller lignende. Varen må ikke sælges til en pris, der er højere end prismærkeprisen.

Det er valgt at differentiere afgiftssatserne, hvilket har flere årsager. For det første er der væsentlige omkostningsforskelle pr. behandling med de forskellige midler, hvorved en afgiftsdifferentiering vil tilnærme virkningen af en afgift pr. behandling. Hermed vil afgiften skabe incitamentet til at nå begge pesticidhandlingsplanens delmål: reduktion i mængde og reduktion i antal behandlinger. For det andet er der forskel på i hvor høj grad de forskellige typer af bekæmpelsesmidler spredes i naturen og hvor skadelige de er for miljøet.

Træbeskyttelsesmidler og slimmidler er industrikemikalier, der først og fremmest benyttes uden for jordbruget, og som ikke spredes i naturen som andre bekæmpelsesmidler. Derfor blev den eksisterende afgiftssats videreført. Den eksisterende afgiftssats blev ligeledes videreført for alge- og rottemidler, som også er af en anden karakter end andre bekæmpelsesmidler.

Mikrobiologiske midler beholdt også den lave afgift af engrosværdien, da midlerne anses for at være mindre miljøbelastende end kemiske bekæmpelsesmidler.

Insektmidler er ved gældende lov pålagt en ureduceret afgift på 27 pct. af detailprisen med afgift (ca. 37 pct. af detailprisen uden afgift), da midlerne er billige i forhold til andre bekæmpelsesmidler. Midler mod utøj på husdyr er ofte insektmidler og pålægges således den ureducerede afgift for at undgå omgåelse af reglerne. Kombinerede insekt- og svampemidler pålægges afgiften for den højest afgiftsbelagte anvendelse. Endelig pålægges jorddesinfektionsmidler den høje afgift.

Vækstreguleringsmidler er relativt billige, men benyttes i stort omfang i afgrænsede dele af jordbrugserhvervet, som således ville blive relativt hårdt belastet ved den ureducerede afgift. Derfor pålægges midlerne ved gældende lov kun en afgift på 13 pct. af detailprisen med afgift (ca. 15 pct. af detailprisen uden afgift). Svampemidler er relativt dyre og belægges derfor også med en afgift på 13 pct. Afskrækningsmidler er hovedsageligt myggeolier og midler, der smøres på planter for at undgå bid fra gnavere og hjortevildt. Ukrudtsmidler er også relativt dyre og den lavere afgift vil således give mere ensartede omkostninger pr. behandling i forhold til insektmidler mv.

Afgiftssatserne fremgår af nedenstående tabel 1, hvor også de foreslåede satser er vist.

3.2. *Alternative afgiftsgrundlag*

Grundlaget for en afgift på bekæmpelsesmidler kan i teorien bestå af en række forskellige elementer eller kombinationer af elementer. Nogle af disse elementer vil alene kunne bære en afgift af et større omfang. Andre vil ikke ved nærmere overvejelse være hensigtsmæssige ud fra eksempelvis miljømæssige eller administrative årsager.

Afgiftsgrundlaget for en afgift på bekæmpelsesmidler kunne alternativt til værdiafgiften bestå af et eller flere af følgende elementer:

- A. Belastningsindeks
- B. Mængden af aktivt stof
- C. Standarddosis (behandlingshyppigheden)

Den ideelle afgift på bekæmpelsesmidler rammer bekæmpelsesmidlernes miljøbelastning direkte. Miljøbelastningen afhænger imidlertid af en lang række forhold, som ikke direkte har noget med det enkelte bekæmpelsesmiddel at gøre. Således vil miljøbelastningen afhænge af hvordan der sprøjtes, klimaet, jordbunden osv. En sådan ideel afgift er med andre ord ikke mulig, da der ville skulle være en ny sats for samme middel, hver gang det blev benyttet.

A. Belastningsindeks

Den ideelle afgift kan tilnærmes ved at afgiftsbelægge bekæmpelsesmidlerne efter et belastningsindeks. Her opgøres miljøbelastningen for de enkelte bekæmpelsesmidler under en gennemsnitlig eller standardiseret anvendelse i Danmark. Dette kræver imidlertid, at man er i stand til at vurdere et bekæmpelsesmiddels samlede miljøbelastning på en lang række parametre som f.eks. giftighed over for fisk eller fugle, nedbrydningstid, mobilitet etc.

Ved fremsættelsen af Forslag til lov om afgift af bekæmpelsesmidler (L 186 af 7. marts 1995) blev det lovet, at regeringen vil tage spørgsmålet om en afgift baseret på belastningsindeks op, når arbejdet med disse var kommet længere. I forbindelse med udarbejdelsen af nærværende lovforslag er mulighederne igen undersøgt. Det hidtidige arbejde med at udvikle indeks for bekæmpelsesmidlers belastning af miljøet har vist, at det næppe vil være muligt at udarbejde et samlet indeks, bla. fordi det vil indebære, at en lang række usammenlignelige størrelser i givet fald skulle sammenvejes, hvilket der ikke er videnskabelig basis for at gøre.

I praksis vil det således næppe være muligt at opføre et bekæmpelsesmiddels samlede miljøbelastning i en gennemsnitlig anvendelse. En sammenvejning af alle eller flere miljøparametre vil endvidere ikke være

mulig på et objektive grundlag, da det er et politisk spørgsmål, hvordan samfundet skal værdisætte eksempelvis risikoen for kræft hos mennesker i forhold til risikoen for reproduktionsskader hos fugle og risikoen for akutgiftighed for fisk.

Da det i sidste ende er et politisk spørgsmål, hvordan enkelte miljøparametre skal værdisættes i forhold til hinanden, er det dog også muligt at udvælge enkelte miljøparametre. Hvis det således er den politiske holdning, at eksempelvis fundet af bekæmpelsesmidler i grundvandet og drikkevandet er et meget væsentligt miljøproblem, kunne afgiften på bekæmpelsesmidler differentieres efter stoffernes »farlighed« for grundvandet. Alternativt kunne man vælge at lade en del af afgiften afhænge af sundhedsrisikoen eller bekæmpelsesmidlernes giftighed for dyr osv.

Det generelle belastningsindeks kan således ikke konstrueres på en meningsfuld måde, men det har været overvejet om man kunne udvælge et eller flere vigtige delområder og differentiere afgiften på bekæmpelsesmidler efter bekæmpelsesmidlernes skadevirkning på dette eller disse områder. Da der her ville være tale om et partielt billede af miljøbelastningen ville det ikke være hensigtsmæssigt at basere hele afgiften på bekæmpelsesmidler på en enkelt eller nogle få parametre. En enkelt parameter kunne derimod være grundlag for et tillæg til den generelle værdiafgift. Såfremt det var muligt at udarbejde et generelt belastningsindeks kunne dette derimod godt tjene som eneste grundlag for en afgift på bekæmpelsesmidler.

Arbejdet med udarbejdelse af delindeks for bekæmpelsesmidlers påvirkning af enkelte områder som f.eks. landorganismer og mobilitet har dog vist, at dette også indebærer en række faglige problemer, som endnu ikke har kunnet løses.

Problemet med brugen af et delindeks er, at man risikerer at fremme midler der medfører en lille miljøbelastning på netop det område man vælger at differentiere afgiften efter, men som i øvrigt er meget skadeligt på andre områder. Denne problemstilling er dog ikke anderledes for en værdiafgift, hvor billige midler, der her favoriseres, ikke nødvendigvis er mindre miljøbelastende end de dyrere midler. Man må dog gå ud fra, at prisfastsættelsen i et vist omfang afspejler konkurrenceforholdene på markedet indenfor hovedafgrøderne.

Godkendelsesprocedurer

I følge plantebeskyttelsesdirektivet, skal aktivstoffer optages på en fælles EU-positivliste. Produkter vil efter optagelse på positivlisten fortsat skulle godken-

des i nationalt regi, men efter fælles retningslinier, som grundlag for en risikovurdering. I de nationale risikovurderinger tages der højde for landets miljø- og landbrugsmæssige forhold, dvs. jordbundsforhold, hvornår og hvordan midlerne skal benyttes osv. De eksisterende EU-retningslinier for risikovurdering af produkterne er pt. på et meget overordnet niveau.

Alle bekæmpelsesmidler skal inden markedsføring eller anvendelse være godkendt af Miljøstyrelsen efter reglerne i lov om kemiske stoffer og produkter. På det miljømæssige område vurderes midlernes nedbrydnings- og bioakkumulerbarhed og risiko for udvaskning til grundvandet ved normal anvendelse. Endvidere sammenholdes de forventede koncentrationer af bekæmpelsesmidler i miljøet med midlernes giftighed overfor en række land- og vandorganismer.

Miljøstyrelsens godkendelser er baseret på oplysninger og forsøg foretaget dels af producenterne selv dels på uafhængige laboratorier mv. på foranledning af producenterne. Det er producenterne selv, der stiller forsøgsresultater mv. til rådighed ved godkendelsen af bekæmpelsesmidlerne.

Det er imidlertid et spørgsmål, om det vil være muligt at basere en afgift på indeks, idet udvælgelsen og vurderingen af de data, der danner grundlag for indeks og dermed for afgiften altid vil rumme et vist element af skøn. Der vil således altid være mulighed for at foretage andre forsøg, der giver andre og måske lige så videnskabeligt rigtige resultater, som de der i givet fald blev udvalgt af Miljøstyrelsen til at danne afgiftsgrundlaget. Med entydige EU-retningslinier for godkendelsesproceduren ville afgiftsgrundlaget/afgiften derimod ikke længere i samme udstrækning kunne mistænkes for at være påvirkelig fra den danske administrations side.

I henhold til lov om kemiske stoffer og produkter, jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. juni 1996 skal de enkelte bekæmpelsesmidler klassificeres i henhold til stoffernes farlighed. Formålet med klassificeringen er at identificere iboende toksikologiske og økotoxikologiske egenskaber, der kan give anledning til risici under normal håndtering og brug. Den sundhedsmæssige klassificering omfatter dog også en klassificering af produkterne. På baggrund af klassificeringen skal emballagen påføres tilhørende risiko- og sikkerheds-sætninger, der advarer brugeren mod de sundheds- og miljømæssige farer ved bekæmpelsesmidlerne.

Klassificeringen sker på baggrund af stoffernes iboende egenskaber, hvorfor eksponeringen af mennesker og miljø ikke indgår. Klassificeringen omfatter en række humantoksikologiske egenskaber samt mid-

lernes giftighed for vandorganismer. Baggrunden for vurderingen af eksempelvis midlernes giftighed for vandorganismer er størrelsen af de skadelige koncentrationer mv.

Den sundhedsmæssige klassificering af aktivstoffer og produkter udtrykker, hvorvidt og i hvilken grad stofferne er akut giftige, lokalirriterende, kræftfremkaldende, mutagene og/eller reproduktionstoksiske mv. Klassificering kan udløses af en eller flere forskellige toksikologiske egenskaber. Klassificeringen tilkendes gives ved hjælp af faresymboler og farebetegnelse samt tilhørende sikkerheds- og risikosætninger, S- og R-sætninger.

Den miljømæssige klassificering, som kun omfatter aktivstoffer, vedrører giftighed overfor vandlevende organismer, samt risiko for uønskede langtidsvirkninger i vandmiljøet.

Bekæmpelsesmidlerne bliver i forbindelse med miljøklassificeringen bla. vurderet ud fra deres giftighed for vandorganismer; fisk, krebsdyr og alger. På disse områder bestemmes en koncentration målt i mg/l, der er skadelig. Jo lavere koncentration des mere virksom/skadelig er det enkelte bekæmpelsesmiddel.

Stoffets fedtopløselighed angives ved en parameter Kow, der benyttes som en grov indikator for, om stoffet er potentielt bioakkumulerende og for, om der er behov for at udføre et egentligt bioakkumuleringsforsøg. Store værdier - værdier større end 1.000 - angiver, at stoffet er potentielt bioakkumulerende.

Miljømærkningen sker med R-sætninger, der angiver hvilke miljøfarer, der er forbundet med brugen af det enkelte bekæmpelsesmiddel.

Det har ikke hidtil været muligt at rangordne bekæmpelsesmidler efter deres belastning af grundvandet. Undersøgelser viser således, at der er en betydelig spredning i data vedrørende bekæmpelsesmidlernes mobilitet i jord. Der er dermed ikke nogen entydig rangordning.

Afgiften baseret på miljøbelastning

En mulighed er at pålægge bekæmpelsesmidler/aktivstoffer mærket med S- og/eller R-sætninger et tillæg til afgiften på bekæmpelsesmidler. Denne løsning vil være administrativt relativt enkel, da man kan udnytte et veletableret klassificeringssystem.

Afgiftsdifferentiering efter klassificeringssystemet er dog ikke uden problemer. Da der sker en løbende justering af klassificeringsgrundlaget er ikke alle stoffer klassificeret efter samme grundlag. Manglende data vedrørende nedbrydelighed i vand medfører, at stoffer miljøklassificeres indtil det modsatte er bevist

og nye data kan ændre klassificeringen. Endelig er kun vandmiljøet omfattet af klassificeringen.

Hertil kommer, at en afgiftsdifferentiering efter klassificeringen er et forholdsvis stumt instrument. Mulighederne for substitution fra stoffer pålagt høj afgift til mere miljøvenlige stoffer pålagt lav afgift er således begrænsede. Indenfor grupperne af stoffer med samme klassificering vil der være stor variation mellem stoffernes faktiske miljøeffekt.

En afgiftsdifferentiering kunne også foretages efter de miljøparametre, der ligger til grund for klassificeringen af bekæmpelsesmidlerne. Såfremt den politiske vurdering er, at der bør lægges vægt på, at bekæmpelsesmidlernes farlighed for fisk, krebsdyr og/eller alger reduceres, kan man vælge at benytte de data for disse parametre, som benyttes ved klassificeringen af bekæmpelsesmidlerne. Der kan således konstrueres belastningsindeks indeholdende en eller flere af de nævnte parametre. Det er fundet, at især indeks for fisk og alger giver god mening for de undersøgte insekticider.

En afgiftsdifferentiering efter bekæmpelsesmidlernes farlighed for miljøet kan være i overensstemmelse med delmålsætningen om, at lede forbruget over på midler, der er mindre farlige for sundheden og mindre skadelige for miljøet. Det kan dog ikke afvises, at stoffer, der er relativt uskadelige for eksempelvis fisk, er meget skadelige overfor andre dyregrupper e.lign. Det er således ikke entydigt, at miljømålsætningen følges ved at benytte delindeks. Der vil kunne komme kritik af, at andre miljøparametre er udeladt.

Med de nuværende procedurer for godkendelse og klassificering af bekæmpelsesmidler kan en afgift på bekæmpelsesmidler imidlertid ikke baseres på data for bekæmpelsesmidlernes farlighed for miljøet eller klassificeringen af bekæmpelsesmidlerne. De data, der danner grundlaget for miljø- og sundhedsklassificeringen, er som nævnt stillet til rådighed af producenterne. I det omfang de data, der skal danne grundlag for afgiftsfastsættelsen udvælges og vurderes i en administrativ procedure, er dette ikke i overensstemmelse med de krav, der stilles til et afgiftsgrundlag.

Derfor skulle miljøbelastningen anføres i loven for hvert godkendt produkt. Ved godkendelse af nye produkter og fremkomsten af nye og ændrede data skulle loven ændres. Den der fremkommer med et nyt produkt vil endvidere ikke på forhånd vide hvilken afgift produktet bliver pålagt. Pt. er der godkendt godt 800 bekæmpelsesmidler til brug i Danmark.

Endelig vil et miljøindeks skulle baseres på en sammenvejning af værdierne for de enkelte miljøparametre

og standarddosis, da man ellers vil ramme de højaktive midler utilsigtet hårdt. Benyttelsen af standarddosis i forbindelse med en afgiftslovgivning er imidlertid problematisk, jf. nedenfor.

De nuværende problemer med at benytte miljøbelastningen som grundlag for en afgift på bekæmpelsesmidler bør dog ikke afholde fra, at der arbejdes videre med at overvinde de praktiske problemer. Kan der skabes et mere entydigt afgiftsgrundlag, vil de rent afgiftstekniske muligheder for at benytte dette i en afgift være gode.

B. Mængden af aktivt stof

Den ene del af målsætningen i pesticidhandlingsplanen om at reducere forbruget af bekæmpelsesmidler er at reducere forbruget af bekæmpelsesmidler målt i mængden af aktivt stof.

En afgift pr. kg aktivt stof vil umiddelbart være let at administrere. Der er imidlertid ikke nogen entydig sammenhæng mellem mængden af det aktive stof, der anvendes, og den miljøbelastning, der opstår. Her spiller også det enkelte stofs giftighed ind. Det vil endda typisk være sådan, at højaktive midler vil blive begunstiget på bekostning af mindre aktive midler, da der skal benyttes mindre aktivt stof pr. behandling ved brug af højaktive stoffer. I praksis vil et sådan afgiftsgrundlag reelt undtage herbicidsprøjtninger med de såkaldte minimidler for afgift. På samme måde vil insekticidsprøjtninger med de såkaldte pyrethroider også i praksis blive undtaget for afgift.

Da man ikke ved om de højaktive midler er mere eller mindre skadelige for miljøet end de mindre aktive midler risikerer man således at skade miljøet ved kun at differentiere efter mængden af aktivt stof. En afgift alene på mængden af aktivt stof vil derfor kunne stride mod målsætningen om, at lede forbruget over på midler, der er mindre farlige for sundheden og mindre skadelige for miljøet. En sådan afgift kan derfor ikke anbefales.

En kombination af mængden af aktivt stof og det enkelte stofs giftighed ville derimod miljømæssigt set give mening som afgiftsgrundlag. Igen vil der dog blive tale om en politisk afvejning mellem giftighed for mennesker, planter og dyr. Et samlet indeks for giftighed på alle parametre vil ikke kunne konstrueres, men der vil skulle udvælges enkelte parametre. Problemerne ved dette er beskrevet ovenfor.

Det vil derfor ligeledes ikke være muligt at basere en afgift på bekæmpelsesmidler udelukkende på mængden af aktivt stof vægtet med et giftighedsindeks.

C. Standarddosis (behandlingshyppighed)

Den anden del af målsætningen i pesticidhandlingsplanen om en reduktion i forbruget er at reducere behandlingshyppigheden med bekæmpelsesmidler. Behandlingshyppigheden er et statistisk mål baseret på antal standarddoser delt med det samlede areal. Behandlingshyppigheden angiver det gennemsnitlige antal gange årligt, det er muligt at behandle det samlede dyrkede landbrugsareal i omdrift med den mængde bekæmpelsesmidler, der er solgt til formålet anvendt i standarddoser.

Behandlingshyppigheden udtrykker det forhold, at nogle bekæmpelsesmidler er biologisk aktive i meget små mængder, og som følge deraf kan anvendes i væsentlig lavere doser end andre midler. Den miljømæssige påvirkning fra bekæmpelsesmidler kan således forøges, selvom det mængdemæssige forbrug reduceres.

Behandlingshyppigheden er imidlertid ikke et mål, der direkte kan afgiftsbelægges. Derimod kunne man evt. benytte standarddosis, der netop er basis for beregningen af behandlingshyppigheden. Mulighederne for dette beskrives i det følgende.

For hvert produkt er der oplysninger om dosis ved behandlingen. Denne dosis er som udgangspunkt fastsat af producenten og er producentens vurdering af, hvor meget der skal til, før midlet får den lovede effekt. Dosis varierer mellem forskellige afgrøder og angrebets styrke. I praksis vil der blive sprøjtet på gunstige tidspunkter, og der kan derfor ofte benyttes væsentligt mindre end den anbefalede dosis. Hvis sprøjtebetingelserne er optimale vil det i mange situationer være muligt at opnå den samme bekæmpelseeffekt helt ned til 1/3 standarddosis. Én standarddosis kan endvidere splittes op i flere sprøjtninger, men der ville kun blive betalt afgift én gang.

Den enhed en standarddosis angives i er imidlertid ikke entydig. Det normale er en angivelse af mængden i kg/ha eller l/ha, men standarddosis kan også angives pr. træ etc. i forbindelse med f.eks. frugtavl.

En afgift pr. standarddosis vil reducere sprøjteintensiteten efter det statistiske mål behandlingshyppigheden. De midler, der vil blive anvendt, vil dog tendere mod at være mere persistente og bredtvirkende, hvorved en større del af floraen eller faunaen vil blive påvirket. Dette betyder, at en afgift direkte på standarddosis kan være miljømæssigt betænkelig.

Det er endvidere tvivlsomt, om standarddosis kan benyttes som afgiftsgrundlag. For det første kan en standarddosis ikke fastlægges entydigt. Afgiftsgrundlagets størrelse bliver derfor afhængigt af administra-

tive afgørelser, hvilket ikke er i overensstemmelse med de krav, der stilles til et afgiftsgrundlag. Derfor skulle standarddosis anføres i loven for hvert af de godt 800 godkendte produkter. Ved godkendelse af nye produkter skulle loven ændres.

For det andet vil der være en tendens til, at producenterne vil overvurdere, hvor meget aktivt stof, der skal anvendes pr. ha. Derved kan man reelt reducere afgiftsbetalingen, såfremt produkterne i praksis kan benyttes i mindre dosis. En kontrol af dette vil være vanskelig set fra myndighedernes side.

Hertil kommer, at der for nogle midler, der bruges i væksthuse, frugtavl m.v. reelt ikke er fastsat standarddoser.

En afgift vil således kun vanskeligt kunne baseres på standarddosis. For det første kan de praktiske problemer ikke løses. For hvert enkelt af de godt 800 godkendte bekæmpelsesmidler skal der træffes et valg om afgiftsgrundlaget. Dette valg vil påvirke størrelsen af afgiften for det enkelte produkt og igen have fordelingsmæssige konsekvenser for de forskellige driftstyper og leverandører af bekæmpelsesmidler. For det andet vil en sådan afgift kunne være direkte betænkelig ud fra et miljøhensyn, da den tilskynder til brug af stærkere, mere bredt virkende og længerevarende midler.

4. Den foreslåede afgiftsforhøjelse

Da der endnu ikke er udviklet indikatorer, der med tilstrækkelig sikkerhed kan rangordne bekæmpelsesmidlernes miljø- og sundhedsmæssige belastning, og da behandlingshyppigheden ikke på nuværende tidspunkt vurderes at kunne opfylde de krav, der må stilles til et afgiftsgrundlag, foreslås det i nærværende forslag, at afgiften af bekæmpelsesmidler forhøjes og fortsat baseres fuldt ud på værdien af bekæmpelsesmidlerne. Regeringen er dog optaget af, at afgiftsgrundlaget for pesticidafgiften skal være så miljøbelastningsorienteret som muligt. Mulighederne for en omlægning af afgiftsgrundlaget vil derfor fortsat løbende blive vurderet, som det fremgår af aftalen om en forhøjelse af afgiften af bekæmpelsesmidler i forbindelse med forliget om finansloven for 1998.

En værdiafgift indeholder relativt få afgiftstekniske spørgsmål. En afgift af detailværdien giver et mindre manipulerbart afgiftsgrundlag, men er mere belastende at administrere end en engrosafgift. Ved høje afgifter bør man benytte en afgift af detailværdien, da afgiften bliver mere robust, og de højere administrative omkostninger står mål med den større adfærdsvirkning.

Værdiafgiften vil alt andet lige reducere forbruget af bekæmpelsesmidler, hvilket umiddelbart giver en miljømæssig fordel. En værdiafgift kan imidlertid også have en modsatrettet (negativ) effekt på miljøet. Det kan således ikke afvises, at en værdiafgift kan komme til at favorisere midler der generelt set er mere miljøbelastende på bekostning af mindre belastende midler. Det er ligeledes muligt, at man favoriserer midler der er gode på nogle områder, men dårlige på andre områder. Ved en værdiafgift kan der således indirekte ske en tilfældig prioritering af de miljøparametre, der påvirkes ved afgiften. Dette problem er dog ikke anderledes end ved de andre mulige grundlag for en afgift.

Det er endvidere blevet fremført, at værdiafgiften tenderer mod at favorisere gamle midler på bekostning af nyere midler. Såfremt der sker en vis produktudvikling også med hensyn til miljøbelastningen af de enkelte bekæmpelsesmidler, vil det miljømæssigt set

være uheldigt, at evt. meromkostninger ved brug af nye midler forstærkes af en værdiafgift.

De nye midler er dog ikke i almindelighed anderledes end de gamle midler i miljøvirkningen efter, at de værste gamle midler er blevet forbudt.

De ulemper, der er knyttet til en forhøjelse af værdiafgiften er de samme ulemper, der er knyttet til en forhøjelse af afgiften på bekæmpelsesmidler baseret på de andre af de beskrevne afgiftsgrundlag. Derimod har værdiafgiften en række fordele, som de øvrige alternativer ikke har. Værdiafgiften fungerer i den gældende lov. Beregningen af afgiften er til forskel for de øvrige alternativer entydig og objektiv og er uden for kontrol og påvirkning af administrative myndigheder og producenter. Endelig kræver værdiafgiften ikke en særskilt behandling af alle godt 800 bekæmpelsesmidler samt nye midler der opnår godkendelse.

I nedenstående tabel 1 er vist de foreslåede og gældende afgiftssatser.

Tabel 1. Afgiftssatser for bekæmpelsesmidler - gældende og foreslåede.				
Bekæmpelsesmiddel	pct. af detailpris med afgift		pct. af detailpris uden afgift	
	Gældende	Forslag	Gældende	Forslag
<i>Insektmidler mv.:</i>				
- Insektmidler	27	35	36,98	53,85
- Kombinerede insekt- og svampemidler	27	35	36,98	53,85
- Midler mod utøj på husdyr	27	35	36,98	53,85
- Jorddesinfektionsmidler	27	35	36,98	53,85
<i>Ukrudtsmidler mv.:</i>				
- Svampemidler	13	25	14,94	33,33
- Afskrækningsmidler	13	25	14,94	33,33
- Ukrudtsmidler	13	25	14,94	33,33
- Vækstreguleringsmidler	13	25	14,94	33,33
Pct. af engrosværdien med afgift				
	Gældende		Forslag	
<i>Træbeskyttelsesmidler mv.:</i>				
- Træbeskyttelsesmidler	3		3	
- Slimmidler	3		3	
- Algemidler	3		3	
- Rottemidler	3		3	
- Mikrobiologiske midler	3		3	

Provenumæssige konsekvenser

Forbruget af bekæmpelsesmidler i 1997 gav et afgiftsprovener på ca. 235 mill. kr., heraf ca. 65 mill. kr.

vedrørende insektmidler mv. og ca. 170 mill. kr. vedrørende ukrudtsmidler mv. Det skønnes, at et normalt år vil medføre et provener på ca. 230 mill. kr.

Forbruget af midlerne kan imidlertid forventes at

falde fremover allerede fordi, der er udsigt til faldende priser på korn mv. på i størrelsesordenen 25-35 pct. Et sådant fald i prisen på korn vil i sig selv reducere forbruget af bekæmpelsesmidler med måske 10 pct., således at provenuet efter faldet i landbrugspriserne fra 1999 og frem vil falde til ca. 200 mill. kr., hvoraf ca.

60 mill. kr. vedrørende insektmidler mv. og ca. 140 mill. kr. vedrørende ukrudtsmidler mv. Dette svarer til en behandlingshyppighed på ca. 2, og til ca. 3.500 ton udtrykt i kg aktivt stof, heraf godt 3.000 ton i landbruget. Det må dog understreges, at der er tale om usikre forudsigelser.

Tabel 2. Provenu ved uændrede satser i 1997, 1998 og 1999, finansåret.

	Insektmidler mv.	Ukrudtsmidler mv.	I alt
	————— mill. kr. —————		
1997	65	170	235
1998	70	160	230
1999 og frem	60	140	200

Yderligere afgiftsændringer kan antages at give en forbrugsreduktion svarende til en elasticitet på mellem -0,5 og -1.

En gennemsnitlig forhøjelse af de nuværende værdisatser med 100 pct., således at satsen for insektmidler m.v. forhøjes forholdsvist mindre, giver provenu- og mængdemæssige effekter som angivet i tabel 3.

Ved uændret forbrug ville provenuet skønsmæssigt stige fra 200 mill. kr. til 400 mill. kr. fra 1999.

Afgiften vil dog få mængderne - dvs. forbruget af bekæmpelsesmidler - til at falde. Ved en elasticitet på -0,75 vil provenuet alene stige til 355 mill. kr. på helårsbasis.

Der er som nævnt tale om usikkerhed i forbindelse med skønnet over provenuet af afgiften af bekæmpelsesmidler. Denne usikkerhed beror ikke kun på usikkerheden om fremtidige landbrugspriser og de mængdemæssige adfærdsvirkninger, men også på en øget tilskyndelse til omgåelse af afgiften som følge af de relativt høje afgiftssatser. Således vil de høje afgiftssatser kombineret med lave effektive marginalskatte-

satser øge tilskyndelsen til omgåelse af afgiften. Tilskyndelsen til en omgåelse af afgiften reduceres dog af, at dette kan medføre en overtrædelse af afgiftslovgivningen.

For finansåret 1998 vil provenugevinsten som følge af forhøjelsen af afgiften på bekæmpelsesmidler afhænge af, hvornår forhøjelsen kan træde i kraft. Dette afhænger af tidspunktet for godkendelsen fra EU-Kommissionen.

Såfremt afgiftsforhøjelsen kan træde i kraft 1. juli 1998 bliver finansårseffekten skønsmæssigt ca. 50 mill. kr.

Da hovedparten af salget af bekæmpelsesmidler ligger i forårsmånederne, vil provenugevinsten stige mere end proportionalt, såfremt afgiftsforhøjelserne kan træde i kraft før 1. juli 1998. Såfremt afgiftsforhøjelserne havde kunne træde i kraft den 1. april 1998, ville provenugevinsten for finansåret 1998 være blevet ca. 130 mill. kr. Ikrafttrædelse før 1. juli vil dog næppe være muligt.

Tabel 3. Provenu på helårsbasis før og efter mængdereaktion som følge af afgiftsforhøjelse

	Nuværende afgift	Forhøjelse svarende til 100 pct.
Sats for insektmidler mv., pct.	36,98	53,85
Sats for ukrudtsmidler mv., pct.	14,95	33,33
Andet, pct.	3	3
Provenu uændret mængde, mill. kr.	200	400
- heraf insektmidler mv., mill. kr.	60	85
- heraf ukrudtsmidler mv., mill. kr.	140	315
Provenu ændret mængde, mill. kr.	200	355
- heraf insektmidler mv., mill. kr.	60	80
- heraf ukrudtsmidler mv., mill. kr.	140	275
Provenugevinst efter mængdetilpasning, mill. kr.		155
Indeks for forbrug af insektmidler mv.	100	91
Indeks for forbrug ukrudtsmidler mv.	100	88

Det samlede provenu for finansåret 1998 kan således skønnes til ca. 280 mill. kr. ved ikrafttrædelse 1. juli 1998. Heraf vil ca. 180 mill. kr. blive tilbageført automatisk som følge af nedsættelsen af den amtskommunale grundskyld med 4,3 promille for landbrugsejendomme mv. De gamle afgifter vedrørende bekæmpelsesmidler gav tilsammen et provenu på 50 mill. kr., der på forhånd er disponeret over. Det kan således skønnes, at der i 1998 vil være et restprovenu på ca. 50 mill. kr.

For 1999 og de følgende år kan den umiddelbare provenugevinst skønnes til i størrelsesordenen 155 mill. kr. Af det samlede provenu på i størrelsesordenen 355 mill. kr. vil der forlods være disponeret over skønsmæssigt 200 mill. kr. som følge af nedsættelsen af den amtskommunale grundskyld med 4,3 promille for landbrugsejendomme mv. og 50 mill. kr. fra de gamle afgifter på bekæmpelsesmidler. Restprovenuet som følge af den foreslåede forhøjelse af afgiften af bekæmpelsesmidler kan dermed skønnes at udgøre i størrelsesordenen 100 mill. kr.

I lighed med den hidtidige praksis bogføres restprovenuet på Skatteministeriets § 38 konto 38.81.04.20. »Overførsel til Fødevarerministeriet, restprovener pesticidafgift«. Restprovenuet, som i 1998 ligger ud over et samlet afgiftsprovener på 230 mill. kr., overføres til Fødevarerministeriet § 24 konto 24.21.02.45 med henblik på udmøntning til særlig indsats til begrænsning af forureningen med kvælstof og bekæmpelsesmidler samt andre forurenende aktiviteter i landbruget.

I finanslov for 1998 er der afsat 70 mill. kr. til en yderligere indsats til begrænsning af pesticidanvendelsen. I hvert af årene 1999, 2000, 2001 vil der blive afsat 50 mill. kr. og i hvert af årene 2002 og 2003 25 mill. kr. Midlerne er forlods fordelt på enkelte initiativer i henhold til den såkaldte pesticidaftale, indgået i forbindelse med finansloven for 1998, om en styrket indsats for fremme og opretholdelse af økologisk omlægning og for vandmiljøet.

Restprovenuet, der fremkommer efter fradrag for 50 mill. kr. fra de gamle afgifter på bekæmpelsesmidler samt 4,3 promille af ejendomsværdierne for landejendomme mv., overføres til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Såfremt restprovenuet skønnes at overstige de forlods udmøntede midler, vil dette provener blive udmøntet i forbindelse med fremtidige forhandlinger om finanslov.

Miljømæssige konsekvenser

Målsætningen i pesticidhandlingsplanen fra 1986 er, at det samlede forbrug af bekæmpelsesmidler skal nedbringes med mindst 25 pct. inden 1. januar 1990 og yderligere 25 pct. inden 1. januar 1997 målt i forhold til det gennemsnitlige forbrug i perioden 1981-1985. Forbruget af bekæmpelsesmidler måles ved hhv. mængden af aktivt stof og behandlingshyppigheden.

I nedenstående tabel 4 og 5 er udvikling i forbruget samt målsætningerne illustreret for bekæmpelsesmidler til landbrugsformål. Bemærk at tallene for 1995 og 1996 er usikre.

Forbruget af bekæmpelsesmidler målt ved salget er generelt faldende over perioden 1990-1996, dog med 1995 som en undtagelse. Trods det faldende forbrug

er målsætningen om en halvering af forbruget i 1997 ikke nået. Især behandlingshyppigheden overskrider målsætningen betydeligt.

Tabel 4. Behandlingshyppigheden opdelt på bekæmpelsesmidler, 1990-1996.

Middel	81-85	Mål 90	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Mål 97
Ukrudtsmidler	1,27	0,95	1,34	1,28	1,28	1,24	1,28	1,72	1,28	0,64
Vækstreg.	0,14	0,11	0,38	0,09	0,13	0,15	0,12	0,15	0,04	0,07
Svampemidler	0,81	0,61	0,84	0,83	0,71	0,57	0,53	0,58	0,38	0,40
Insektmidler	0,45	0,34	1,00	0,71	0,61	0,61	0,58	1,04	0,21	0,23
Total	2,67	2,00	3,56	2,93	2,73	2,57	2,51	3,49	1,92	1,34

Tabel 5. Salg af aktivt stof (tons) opdelt på bekæmpelsesmidler, 1990-1996.

Middel	81-85	Mål 90	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Mål 97
Ukrudtsmidler	4.636	3.477	3.128	2.867	2.824	2.632	2.685	3.281	2.915	2.318
Vækstreg.	238	179	867	189	281	331	247	310	87	119
Svampemidler	1.779	1.334	1.396	1.426	1.333	1.033	892	1.055	631	890
Insektmidler	319	239	259	146	128	107	95	163	36	160
Total	6.972	5.229	5.650	4.628	4.566	4.103	3.919	4.809	3.669	3.487

Konsekvenser af forslaget

Udviklingen i mængderne som følge af den foreslåede afgiftsforhøjelse er skønnet i ovenstående tabel 3. Under forudsætning om en priselasticitet på -0,75 vil forbruget af bekæmpelsesmidler blive reduceret med 8-10 pct. i forhold til forbruget i 1999 uden afgiftsforhøjelser.

Det skønnes desuden, at forbruget vil falde med måske henved ca. 10 pct. fra 1998 til 1999, alene fordi priserne på korn skønnes at falde med 25-35 pct. Den samlede reduktion af forbruget af pesticider kan således med forsigtighed skønnes at blive henved ca. 18 - 20 pct. i forhold til det gældende normalforbrug. Heraf tegner afgiftsforhøjelsen sig således for knap halvdelen af den samlede reduktion. Det kan med usikkerhed skønnes, at behandlingshyppigheden vil blive knap 2, og at mængden af aktivt stof vil blive reduceret til knap 3.500 tons.

Det reducerede forbrug af bekæmpelsesmidler vil på kortere eller længere sigt reducere fundene af bekæmpelsesmiddelrester i afgrøder, vandløb, søer, grundvand, jord og regnvand. Dermed mindskes risikoen for sundheds- og miljømæssige skader.

Konsekvenser af gældende lovgivning

Det er endnu vanskeligt at sige, hvordan den gæl-

dende afgift på bekæmpelsesmidler har virket på forbruget af bekæmpelsesmidler. På grundlag af tallene for provenuet af afgiften er det dog muligt at give et skøn over effekterne. Det skal imidlertid bemærkes, at der er forskel på udviklingen i værdien af bekæmpelsesmidlerne, som måles ved afgiftsprovenuet, og mængden af bekæmpelsesmidlerne, som er af miljømæssig interesse. En af grundene til, at det er vanskeligt at skønne over udviklingen i forbruget er, at det første år med afgiften var præget af hamstring af bekæmpelsesmidler før afgiften trådte i kraft. Dette har givet en unormal fordeling af salget i 1995 og 1996, hvorfor der endnu ikke findes et helt normalår med afgift, som sammenligningsgrundlag ved en vurdering af afgiftens effekter.

Undersøges udviklingen i provenuet nærmere, er det sandsynlige resultat dog, at forbruget er faldet fra 1996 til 1997. Faldet i forhold til 1996 er på måske 10 pct. Om dette fald er forårsaget af afgiften eller andre forhold kan imidlertid ikke afgøres med sikkerhed.

Betragtes statistikken for forbruget af bekæmpelsesmidler er gennemsnittet af 1995/96 højere end 1994 på såvel aktivt stof som behandlingshyppighed i landbruget. Det er meget vanskeligt entydigt at kunne omsætte statistikens oplysninger om salget i 1995 og 1996 til oplysninger om forbruget. Meget kunne dog tyde på, at forbruget af insektmidler mv. var noget

mindre i 1996 end i 1995, mens forbruget af ukrudtsmidler mv. godt kan have vist sig at være større. Faldet i salget fra 1995 til 1996 afspejler sandsynligvis i en vis udstrækning et samlet fald i forbruget på ca. 10 pct., men som nævnt er usikkerheden betydelig.

Man kan derfor ikke ud af statistikken entydigt afgøre om afgiften har haft den ønskede virkning på forbruget i mængde. Man kan dog heller ikke ud fra statistikken afvise at afgiften har haft den skønnede miljøeffekt i 1996. Hvis man tager udviklingen i 1997 med, kunne meget tyde på, at effekten har været større end oprindeligt skønnet, men dette kan ikke afgøres med sikkerhed.

Konklusionen er, at afgiften sandsynligvis har haft en virkning på forbruget i mængder. På grund af usikkerheden kan man næppe afgøre, om elasticiteten har været i den lave ende af det spænd, der oprindeligt blev angivet i bemærkningerne på mellem -0,5 og -1, eller om den har været i den høje ende. Erfaringen med afgiften på bekæmpelsesmidler viser, at afgiften har en effekt, og at en forhøjelse af afgiften vil bringe forbruget af bekæmpelsesmidler nærmere miljømålsætningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Økonomiske konsekvenser

Den generelle virkning af en forhøjelse af afgiften på bekæmpelsesmidler er, at producenter, importører og forhandlere af bekæmpelsesmidler overvælter en større del af afgiftsforhøjelsen på køberne af bekæmpelsesmidler. Dermed stiger prisen på bekæmpelsesmidler og efterspørgslen falder i den udstrækning, en del af sprøjtningen ikke længere kan skabe et merudbytte, der overstiger de forøgede udgifter til sprøjtningen.

Forhøjelsen af afgiften på bekæmpelsesmidler bæres dog ikke kun af jordbruget og udbyderne af bekæmpelsesmidler. Bekæmpelsesmidler anvendes også i husholdningerne og andre erhverv.

Antages det, at afgiftsforhøjelsen fuldt ud overvæltes på forbrugerne kan det skønnes, at andelen af det samlede merprovenu på 155 mill. kr. på helårsbasis fra 1999 og frem der belaster jordbruget udgør ca. 90 pct. svarende til knap 140 mill. kr. Husholdningerne belastes tilsvarende med godt 7,5 mill. kr. og øvrige erhverv med knap 7,5 mill. kr. I praksis vil en del af afgiften dog blive båret af udbyderne af bekæmpelsesmidler.

Endelig tilbageføres en del af afgiftsprovenuet automatisk gennem den gældende tilbageførselsord-

ning, hvor den amtskommunale grundskyld er reduceret med 4,3 promille for landbrugsejendomme mv. Nettobelastningen af erhvervene (og husholdningerne) efter afgiftsforhøjelsen er således kun ca. 100 mill. kr. fra 1999 og frem. Dette beløb udmøntes som beskrevet under provenubemærkningerne.

En del af afgiftsprovenuet føres således ikke tilbage til landbruget generelt, men benyttes mere specifikt til en styrkelse af de økologiske producenters økonomiske forhold. Traditionelle producenter vil dermed få en merbelastning svarende hertil.

Usikkerheden om afgiftsforhøjelsens endelige ikrafttrædelsestidspunkt spiller også ind på de erhvervsmæssige konsekvenser for 1998. I 1998 skønnes tilbageførslen af afgiftsprovenuet at svare til det samlede provenu af afgiften af bekæmpelsesmidler ved uændrede satser. Såfremt afgiftsforhøjelsen træder i kraft 1. juli 1998 vil den umiddelbare belastning af erhvervslivet blive ca. 50 mill. kr. før tilbageføring, svarende til provenugevinsten.

Administrative konsekvenser

Med forslaget fastholdes systemet med at afgiftsberigtigede bekæmpelsesmidler omfattet af § 1, stk. 1, i lov om afgift af bekæmpelsesmidler skal forsynes med et prismærke, der angiver afgiftskategori samt varens højeste detailpris til den endelige forbruger (prismærkeprisen) inklusive afgift og moms. Grunden til, at afgiften baseres på detailværdien, er, at man dermed bl.a. undgår, at afgiften omgås ved handel mellem forbundne virksomheder.

Det er blevet anført, at anvendelsen af prismærker medfører unødigt administration for de registrerede virksomheder, som det påhviler at påsætte de nævnte prismærker. Prismærket har imidlertid til formål at inddrage forbrugeren i kontrollen med, at varen ikke sælges til en højere pris end den, hvortil varen er beskattet. Desuden indebærer prismærket, at det er nemt for de statslige told- og skattemyndigheder at kontrollere, at varerne afgiftsberigtiges korrekt. Efter Skatteministeriets vurdering forekommer der på nuværende tidspunkt ikke alternativer til prismærkerne, som opfylder hensynet til kontrol på en tilfredsstillende måde, hvorfor prismærkesystemet fastholdes.

Forslaget vil indebære en mindre administrativ byrde for virksomheder, der fremstiller og importerer bekæmpelsesmidler, der er omfattet af afgiftsforhøjelsen, i forbindelse med opgørelsen af af lagerbeholdningen ved lovens ikrafttræden. Andre virksomheder (forhandlere og jordbrugere mv.) vil ligeledes skulle opgøre lagerbeholdningen af varer omfattet af afgifts-

forhøjelsen. Fremstillingsvirksomheder og importører vil herudover evt. blive pålagt en ekstra administrativ byrde ved en ommærkning af en lagerbeholdning af afgiftspligtige varer som er prismærket før lovens ikrafttræden og som ikke er solgt 3 måneder efter lovens ikrafttræden.

Forholdet til EU-retten

I forbindelse med indførelsen af den gældende pesticidafgift blev såvel afgiften som tilbageførselsordningen notificeret for Europa-Kommissionen efter statsstøtteregele og godkendt af denne. Som følge heraf skal såvel en ændring af afgiftsniveauet som en ændring af tilbageførselsordningen notificeres for Kommissionen. Loven vil derfor først blive sat i kraft, når Kommissionens godkendelse af den foreslåede afgiftsforhøjelse mv. foreligger.

Administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget skønnes for Told•Skat at medføre engangsudgifter i 1998 på 1 mill. kr., der hovedsageligt vedrører information, samt 2 årsværk til kontrol af beholdninger. Heruover skønnes forslaget ikke at medføre nævneværdige administrative konsekvenser.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det foreslås, at afgiften for insektmidler mv. forhøjes fra 27 pct. til 35 pct. af den afgiftspligtige værdi, og at afgiften for ukrudtsmidler mv. forhøjes fra 13 pct. til 25 pct. af den afgiftspligtige værdi.

Til nr. 2

Det foreslås, at afgiften af varer, der erhverves i udlandet af virksomheder m.v., der ikke er registreret efter lov om afgift af bekæmpelsesmidler forhøjes tilsvarende. For varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om afgift af bekæmpelsesmidler foreslås afgiften forhøjet fra 27/73 af den afgiftspligtige værdi til 35/65 af værdien. For varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 3-6, i loven foreslås afgiften forhøjet fra 13/87 af værdien til 25/75.

Til § 2

Med lov nr. 1107 af 29. december 1997 om ændring af forskellige punktafgiftslove blev detailsalgspakningloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 30. juni 1994, ændret således, at der fra den 1. april 1998 skal

svares afgift af alle flasker og dunke. På grund af prismærkesystemet i lov om afgift af bekæmpelsesmidler vil det ikke være muligt for f.eks. detailhandlere at forhøje prisen på flasker og dunke med indhold af bekæmpelsesmidler. Det foreslås som følge deraf, at der ydes godtgørelse af afgift af flasker og dunke i virksomhedernes lagerbeholdning.

Til § 3

Ændringen af lov om afgift af bekæmpelsesmidler skal notificeres for Europa-Kommissionen. Da Kommissionens godkendelse således skal foreligge, før loven kan træde i kraft, foreslås det, at skatteministeren fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Bestemmelsen i § 2 er imidlertid ikke notifikationspligtig og det foreslås, at den træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i lovtidende.

Til § 4

Ifølge § 6 i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler skal registrerede virksomheder påsætte varer, der afgiftsberigtiges på grundlag af detailsalgsprisen, et prismærke, der skal angive varens højeste detailsalgspris (prismærkepris) incl. afgift og moms. Varen må ikke sælges til højere pris end prismærkeprisen.

For at undgå, at varelagre hos detailhandlere mv. med gamle prismærker skal ommærkes, foreslås det, at bekæmpelsesmidler, hvoraf der er betalt afgiftsforhøjelse, og som er prismærket før lovens ikrafttræden, kan sælges til priser svarende til prismærkeværdien forøget med afgiftsforhøjelsen incl. moms.

Det foreslås endvidere, at de registrerede virksomheder efter lovens ikrafttræden ikke længere må påsætte de gamle prismærker, og at de i 3 måneder fra lovens ikrafttræden må udlevere bekæmpelsesmidler med gamle prismærker. Dette indebærer, at hvis loven eksempelvis træder ikraft den 1. maj, vil forslaget medføre, at det er tilladt de registrerede virksomheder at udlevere varer med gamle prismærker til udgangen af juli måned, og følgelig at det ikke er tilladt at udlevere varer med gamle prismærker fra og med den 1. august. Samtidig indebærer forslaget, at et eventuelt varelager med gamle prismærker efter udløbet af de 3 måneder skal påsættes nye prismærker.

For at undgå konkurrenceforvriddning som følge af hamstring foreslås det, at virksomheder (forhandlere m.v.), der ved lovens ikrafttræden med henblik på videresalg har en lagerbeholdning af varer omfattet af den foreslåede afgiftsforhøjelse, hvis samlede prismærkeværdi udgør 2000 kr. eller derover, senest 15

dage efter lovens ikrafttræden skal indsende en opgørelse over lagerbeholdningen til Told•Skat. De skal desuden senest 15 dage herefter indbetale forskellen mellem den afgift, der allerede er betalt af varerne, og den forhøjede afgift. Denne forskel udgør for insektmidler mv., nævnt i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om afgift af bekæmpelsesmidler, 9,84 pct. af prismærkeværdien og for ukrudtsmidler mv., nævnt i § 1, stk. 1,

nr. 3-6, i den nævnte lov, 12,8 pct. af prismærkeværdien.

Tilsvarende foreslås for andre virksomheder (jordbrugere m.v.). Disse virksomheder skal dog alene betale afgiftsforhøjelsen for lagerbeholdningen af varer, som er købt efter fremsættelsesdatoen, og som endnu ikke er forbrugt på ikrafttrædelsesdatoen.

Bilag til f. t. l. vedr. afgift af bekæmpelsesmidler m.v.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

§ 1

I lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler, som ændret ved § 7 i lov nr. 1098 af 29. december 1997, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 2, ændres »27 pct.« til: »35 pct.«, og »13 pct.«, ændres til: »25 pct.«.

§ 1. ---

Stk. 2. Afgiften udgør for de i stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte midler 27 pct. af den afgiftspligtige værdi og for de i stk. 1, nr. 3-6, nævnte midler 13 pct. af den afgiftspligtige værdi. Er et middel omfattet af flere kategorier, betales den højeste afgiftssats.

2. I § 26 ændres »27/73« til: »35/65«, og »13/87«, ændres til: »25/75«.

§ 26. Hvor afgift skal betales i forbindelse med erhvervelsen i udlandet, udgør afgiften for de i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte varer 27/73, for de i § 1, stk. 1, nr. 3-6, nævnte varer 13/87 og for de i § 7, stk. 1, nævnte varer 3/97 af en i overensstemmelse med reglerne om toldværdien for værditoldpligtige varer fastsat værdi tillagt eventuel told. For beregningen af den nævnte værdi gælder de i § 31, stk. 1, 2. pkt., i merværdiafgiftsloven fastsatte bestemmelser.

§ 2

I lov nr. 1107 af 29. december 1997 om ændring af forskellige punktafgiftslove foretages følgende ændring:

1. I § 9, stk. 8, indsættes som 3. og 4. pkt.:

»Afgiften af flasker og dunke, der i henhold til § 6 i lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler er påsat et af de statslige told- og skattemyndigheder fremstillet prismærke, tilbagebetales efter ansøgning til de nævnte virksomheder. Ansøgning om tilbagebetaling sendes senest den 15. maj 1998 til de statslige told- og skattemyndigheder vedlagt en opgørelse over de i 3. pkt. nævnte prismærkede varer.«

§ 9. ---

Stk. 2-7. ---

Stk. 8. Andre virksomheder end de i stk. 7 nævnte, der den 1. april 1998 har en lagerbeholdning på 5.000 stk. eller derover af varer, der bliver afgiftspligtige efter § 1, stk. 2, i lov om afgift af visse detailsalgspakninger og visse poser af papir eller plast m.v. som affattet ved denne lovs § 7, nr. 1, skal senest den 15. april 1998 til de statslige told- og skattemyndigheder fremsende en opgørelse over deres samlede lagerbeholdning pr. 1. april 1998. Virksomhederne skal senest den 30. april 1998 indbetale afgift af den nævnte lagerbeholdning til de statslige told- og skattemyndigheder.

Stk. 9-14. ---

Skriftlig fremsættelse (1. april 1998)

Skatteministeren (Ole Stavad):

Jeg skal herved tillade mig at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler og lov om ændring af forskellige punktafgiftslove (Afgiftsforhøjelse m.v.).

(Lovforslag L 44).

Efter lovforslaget forhøjes afgiften af bekæmpelsesmidler svarende til en fordobling af den nuværende afgift. For midler til bekæmpelse af insekter m.v. foreslås afgiften forhøjet fra 27 til 35 pct. af detailprisen incl. afgift (ca. 54 pct. af detailprisen før afgift), mens der for midler til regulering af plantevækst og bekæmpelse af plantesygdomme m.v. foreslås en forhøjelse af afgiften fra 13 til 25 pct. af detailværdien incl. afgift (ca. 33 pct. af detailprisen før afgift).

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med regeringens ønske om at iværksætte foranstaltninger til gavn for miljøet.

Den foreslåede forhøjelse af afgiften af bekæmpelsesmidler skønnes at kunne reducere forbruget af disse midler med en størrelsesorden på 8-10 pct. isoleret set.

Det er regeringens målsætning, at afgiften sammen med administrative reguleringer mv., herunder støtte til mere økologisk jordbrug, skal reducere forbruget af bekæmpelsesmidler med 50 pct. sammenholdt med niveauet for 1981-85.

Regeringen skønner, at afgiftsforhøjelsen efter mængdetilpasning vil give statskassen et merprovenu fra afgiften af bekæmpelsesmidler på ca. 150 mill. kr. i 1999. Dette merprovenu anvendes til at finansiere øgede udgifter til styrkelse af indsatsen for at reducere pesticidforbruget, øge omlægningen til økologisk jordbrug og øge forsknings- og overvågningsindsatsen på miljøområdet. For 1998 er afsat i alt 70 mill. kr. til sådanne initiativer.

Forslaget indeholder også en ændring af overgangsordningen for den udvidelse af afgiften af flasker og dunke, der trådte i kraft her pr. 1. april 1998. Med den foreslåede ændring godtgøres flaske/dunkeafgift for flasker og dunke, der er omfattet af bekæmpelsesmiddelafgiften. Det skyldes, at emballageafgiften af flasker og dunke, der er omfattet af bekæmpelsesmiddelafgiften på grund af prismærkesystemet for bekæmpelsesmidler ikke kan lægges på prisen, når det gælder de flasker og dunke, der allerede er ude i detailhandlen.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg anbefale forslaget til Tingets hurtige og velvillige behandling.