

Til lovforslag nr. L 229. Tillægsbetænkning afgivet af Skatteudvalget den 2. juni 2004

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af afskrivningsloven, ligningsloven, lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter og lov om afgift af svovl

(Den skattemæssige behandling af CO₂-kvoter og sildekvoter og tilpasninger af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug)

[af skatteministeren (Svend Erik Hovmand)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 14. april 2004 og var til 1. behandling den 22. april 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget. Udvalget afgav betænkning den 26. maj 2004. Lovforslaget var til 2. behandling den 1. juni 2004, hvorefter det blev henvist til fornyet behandling i Skatteudvalget.

Møder

Udvalget har, efter at lovforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i 1 møde.

Sammenhæng med andre lovforslag

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med forslag til lov om CO₂-kvoter (lovforslag nr. L 216), som har været behandlet i Det Energipolitiske Udvalg.

Spørgsmål

Udvalget har under den fornyede udvalgsbehandling stillet 3 spørgsmål til skatteministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

Optrykt bilag

Folketingets Parlamentariske Afdelings notat af 28. maj 2004 om ændringsforslag til L 229 i relation til grundlovens § 41, stk. 2, er optrykt som bilag 2 til tillægsbetænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *mindretal* i udvalget (V og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (S og RV) vil stemme hverken for eller imod lovforslaget.

Et *tredje mindretal* i udvalget (SF, EL og KD) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Enhedslisten henviser til Folketingets Parlamentariske Afdelings notat om ændringsforslag til L 229 i relation til grundlovens § 41, stk. 2, som er udarbejdet på foranledning af Enhedslisten. Af notatet fremgår det helt klart, at der er store problemer med at gennemføre lovgivning på den måde, som det sker med de stillede ændringsforslag.

Enhedslisten accepterer ikke skatteministerens udtalelser om, at det er nødvendigt at lovgive på denne måde, men noterer dog med tilfreds-

hed, at skatteministeren erkender, at fremgangsmåden bør undgås, jf. skatteministerens svar på spørgsmål 9.

Et *fjerde mindretal* i udvalget (DF) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 3. behandling.

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for tillægsbetænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlem-

mer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i tillægsbetænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i tillægsbetænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

Lars Christian Lilleholt (V) Peter Christensen (V) Freddy Dam (V) Kristian Jensen (V) nfmfd.
Mikkel Dencker (DF) Colette L. Brix (DF) Charlotte Dyremose (KF) Else Theill Sørensen (KF)
Jann Sjursen (KD) Erik Mortensen (S) Henrik Sass Larsen (S) Jacob Buksti (S)
Jens Peter Vernersen (S) fmd. Ejner Jensen (S) Morten Homann (SF) Anders Samuelson (RV)
Pernille Rosenkrantz-Theil (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1**Oversigt over bilag vedrørende L 229 omdelt efter afgivelse af betænkning**

- 24 Betænkning afgivet den 26. maj 2004
- 25 Svar på spm. 8, om det foreslåede ændringsforslag vedrørende sildekvoter har været udsendt i høring hos de relevante parter, fra skatteministeren
- 26 Kommentar fra skatteministeren til henvendelse af 26/5-04 fra BDO Skat
- 27 Folketingets Parlamentariske Afdelings notat af 28. maj 2004 om ændringsforslag til L 229 i relation til grundlovens § 41, stk. 2.
- 28 1. udkast til tillægsbetænkning
- 29 Spm. 9, om ministeren vil bekræfte, uanset at ministeren vil fastholde ændringsforslaget om sildekvoter, at det er en uheldig fremgangsmåde, som fremover bør undgås, til skatteministeren
- Spm. 10, om den manglende høring af fiskerierhvervet kan tænkes at give anledning til problemer efterfølgende, til skatteministeren
- Spm. 11, om ændringsforslaget kan have positive eller negative virkninger for statens adgang til at tilbagetage kvoterne ved ordningens udløb, til skatteministeren
- 30 Svar på spm. 9, om ministeren vil bekræfte, uanset at ministeren vil fastholde ændringsforslaget om sildekvoter, at det er en uheldig fremgangsmåde, som fremover bør undgås, fra skatteministeren
- Svar på spm. 10, om den manglende høring af fiskerierhvervet kan tænkes at give anledning til problemer efterfølgende, fra skatteministeren
- Svar på spm. 11, om ændringsforslaget kan have positive eller negative virkninger for statens adgang til at tilbagetage kvoterne ved ordningens udløb, fra skatteministeren
- 31 Kopi EPU: Tekstbidrag fra økonomi- og erhvervsministeren

Folketingets Parlamentariske Afdelings notat om ændringsforslag til L 229 i relation til grundlovens § 41, stk. 2, af 28. maj 2004.

Notatet er optrykt efter ønske fra Enhedslisten.

Sammenfatning:

Notatet beskriver det såkaldte identitetskrav i relation til fire ændringsforslag fra skatteministeren til lovforslag nr. L 229 om ændring af afskrivningsloven, ligningsloven, lov om kuldiioxidafgift af visse energiprodukter og lov om afgift af svovl. (Den skattemæssige behandling af CO₂-kvoter og tilpasninger af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug).

Notatet indeholder en beskrivelse af baggrunden for notatets udarbejdelse og en generel beskrivelse af identitetskravet. Herefter beskrives identitetskravet i forhold til de ændringsforslag, som skatteministeren ønsker stillet i Skatteudvalgets betænkning over L 229.

Notatet konkluderer, at ændringsforslagene – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – ikke er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslagene må anses som grundlovsstridig, jf. grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget. Det er imidlertid Lovsekretariatets vurdering, at det ville have været mest korrekt – ud fra de væsentlige hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lov kvaliteten – at gennemføre ændringsforslagene som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger.

Indledning

L 229 om ændring af afskrivningsloven, ligningsloven, lov om kuldiioxidafgift af visse energiprodukter og lov om afgift af svovl. (Den skattemæssige behandling af CO₂-kvoter og tilpasninger af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug) skal ifølge forslaget ses i sammenhæng med det fremsatte lovforslag om CO₂-kvoter (L 216), der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusemissioner i Fællesskabet. Formålet med L 229 er

at indføre regler om den skattemæssige behandling af kvoter, der er omfattet af forslaget til lov om CO₂-kvoter. Desuden foreslås en justering af CO₂-afgiften for brændselsforbruget i produktionsprocesser i kvoteregulerede industrianlæg.

Skatteministeren ønsker at stille fire ændringsforslag til L 229, så lovforslaget også vil omfatte afskrivningsmulighed m.v. for sildekvoter. Ændringsforslagene har til hensigt at sikre fiskerierhvervets berettigede forventning om bl.a. afskrivningsret for køberen af en sildekvote i overensstemmelse med en udmelding fra Skatteministeriet forud for ikrafttrædelsen pr. 1. januar 2003 af ordningen med individuelt overdragelige sildekvoter.

Enhedslisten har rejst spørgsmål i Skatteudvalget om manglende identitet mellem de omtalte ændringsforslag og L 229 og har anmodet Lovsekretariatet om et notat, der belyser denne problemstilling.

Generelt om identitetskravet

Ifølge grundlovens § 41, stk. 2, kan et lovforslag ikke vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvornår identitetskravet er opfyldt. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Der bør herved lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (specielt de, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Bilag til tillægsbet. o. lovf. vedr. afskrivningsloven m.v.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstansen i en af Folketinget vedtaget lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslaget i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, det vil sige, at ændringsforslaget skal have indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget.

Hvis Folketingets formand anser et ændringsforslag for at være for vidtgående, afgør Tinget, jf. forretningsordenens § 16, stk. 3, om det kan stilles. Afgørelsen træffes efter en indstilling fra Folketingets formand, som forinden har forhandlet spørgsmålet med Udvalget for Forretningsordenen. Denne procedure forudsætter, at ændringsforslaget ganske klart er i strid med grundloven.

Hvis et ændringsforslag derimod ikke klart er i strid med grundloven, men spørgsmålet alligevel rejses, har Udvalget for Forretningsordenen besluttet, at det i første omgang overlades til fagudvalget at beslutte, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra Folketingets administration. I fagudvalget må tvivlen om foreneligheden med grundloven indgå i udvalgets politiske overvejelser om ændringsforslaget.

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis i de senere år er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 4 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketings-tidende 1999-2000, tillæg B side 689 ff.). Notatet er endvidere optrykt i Håndbog om folketingsarbejdet side 158-164.

Identitetskravet set i relation til ændringsforslagene til L 229

a. Indholdet af L 229 i hovedtræk

Formålet med lovforslaget er at indføre regler om den skattemæssige behandling af kvoter, der er omfattet af forslaget til lov om CO₂-kvoter. Desuden foreslås en justering af CO₂-afgiften for brændselsforbruget i produktionsprocesser i kvoteregulerede industrianlæg.

Lovforslaget indeholder følgende hovedelementer:

a) Skattefrihed for værdien af en gratis tildelt CO₂-kvote.

- b) Fradragsret for udgift til køb af en CO₂-kvote i takt med, at kvoten anvendes. Fradraget gives for det indkomstår, hvori kvoten eller en andel heraf er anvendt i produktionen.
- c) Beskatning af fortjeneste og fradrag for tab på en CO₂-kvote, der sælges eller udløber.
- d) Ingen fradragsret ved anvendelse af gratis tildelte kvoter, men punkt c ovenfor gælder også for sådanne kvoter.
- e) Tilbagebetaling af CO₂-afgift for brændselsforbruget i produktionsprocesser i kvoteregulerede industrianlæg.
- b. Hovedindholdet af de ændringsforslag, som skatteministeren har ønsket at stille til L 229

Skatteministeren ønsker at stille fire ændringsforslag til L 229, som indebærer, at lovforslaget også vil omfatte afskrivningsmulighed m.v. for sildekvoter. Ændringsforslagene har til hensigt at sikre fiskerierhvervets berettigede forventning om bl.a. afskrivningsret for køberen af en sildekvote i overensstemmelse med en udmelding fra Skatteministeriet forud for ikrafttrædelsen pr. 1. januar 2003 af ordningen med individuelt overdragelige sildekvoter.

Ændringsforslagene skal således afhjælpe den usikkerhed om den skattemæssige behandling af sildekvoter, som er omtalt i lovforslagets bemærkninger under omtalen af sildekvoter som et eksempel på kvoteordninger, der ligesom CO₂-kvoter har til formål at fordele en fælles ressource.

Skatteministerens ændringsforslag til L 229 indebærer en ændring af undertitlen, hvor der tilføjes ordene »og sildekvoter«, så undertitlen fremover vil lyde som følger: »Den skattemæssige behandling af CO₂-kvoter og sildekvoter og tilpasninger af CO₂-afgiften for det kvoteomfattede brændselsforbrug«. Endvidere indsættes en ny § 40 B med regler for afskrivning af anskaffelsessummen til erhvervelse af sildekvoter m.v.

c) Kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om identitet

Af de kriterier, som er opregnet i det under II nævnte notat, og som kan anses som særlig relevante at inddrage i den konkrete sag, kan nævnes, at

(kriterier, der taler for identitet)

- ændringsforslagene berører samme hovedlov (afskrivningsloven) og samme kapitel af afskrivningsloven som lovforslaget,

- ændringsforslagene etablerer skatteteknisk en afskrivningsordning, der på nogle punkter ligner den foreslåede ordning for CO₂-kvoter,
- L 229 indeholder i bemærkningerne en omtale af bl.a. sildekvoter og den problematik, som ændringsforslagene har til formål at rette op på (usikkerhed om den skattemæssige afskrivning af sildekvoter).
(kriterier, der taler *imod* identitet)
- L 229 er ifølge bemærkningerne et følgeforslag til L 210 om CO₂-kvoter, der ikke indebærer en regulering af andre former for kvoter,
- ændringsforslagene vil berøre en helt anden erhvervsgruppe (fiskeriet),
- omtalen af sildekvoter i bemærkningerne til L 229 var en del af en eksemplificering (som også omhandlede mælke- og sukkerkvoter), der havde til formål at belyse den administrative praksis, der knytter sig til den skattemæssige behandling af kvoter generelt.

Rent lovkvalitetsmæssigt skal det endelig bemærkes, at den foretagne høring forud for lovforslagets fremsættelse i sagens natur ikke har omfattet fiskerierhvervet, ligesom fiskerierhvervet heller ikke er blevet hørt om ændringsforslagene og derfor ikke har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger hertil.

Som det ses, er de nævnte kriterier ikke entydige, ligesom det er vigtigt at holde sig for øje, at ikke alle de nævnte kriterier indgår med samme vægt i den samlede afvejning af, om identitetskravet er opfyldt. Den afgørende retningslinje må som nævnt ovenfor være, at hovedsubstan-

sen i et af Folketinget vedtaget lovforslag faktisk er blevet undergivet tre behandlinger.

Lovsekretariatets vurdering

Efter Lovsekretariatets opfattelse ligger de omtalte ændringsforslag i den såkaldte gråzone for, hvad der kan siges at være i overensstemmelse med kravet om tre behandlinger i grundlovens § 41, stk. 2. Lovsekretariatet finder imidlertid ikke – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – at indholdet af ændringsforslagene er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslagene klart må anses som grundlovsstridig, jf. grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

Det er imidlertid Lovsekretariatets vurdering, at det ville have været mest korrekt – ud fra de væsentlige hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lovkvaliteten – at gennemføre ændringsforslagene som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger og ikke som ændringsforslag. Lovsekretariatet lægger herved særlig vægt på, at ændringsforslagene emnemæssigt adskiller sig noget fra lovforslagets formål og område (indførelse af regler om den skattemæssige behandling af CO₂-kvoter og sammenhæng med L 216 om CO₂-kvoter, der gennemfører et direktiv fra Europa-Parlamentet og Rådet) og endvidere vedrører en helt ny erhvervsgruppe, der ikke har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger, hverken til lovforslaget eller til ændringsforslagene.