

Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 18. maj 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om afgift af affald og råstoffer, lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og forskellige andre love

(Omlægning af affaldsforbrændingsafgiften)

[af skatteministeren (Kristian Jensen)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 9 ændringsforslag til lovforslaget. Skatteministeren har stillet ændringsforslag nr. 1, 4, 6, 7-9. Ændringsforslag nr. 2, 3 og 5 er stillet af Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 4. februar 2009 og var til 1. behandling den 26. februar 2009. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 7 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og skatteministeren sendte den 5. marts 2009 dette udkast til udvalget, jf. L 126 – bilag 2. Den 4. februar 2009 sendte skatteministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Ekspertmøde

Udvalget har den 15. april 2009 afholdt et ekspertmøde om lovforslaget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

affald danmark,

affald danmark og Dansk Energi,

Brancheforeningen for genanvendelse af organiske restprodukter til jordbrugsformål,

Dansk Landbrug og

RenoSam.

Skatteministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser, med undtagelse af en henvendelse, der forventes kommenteret inden 2. behandling.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 11 spørgsmål til skatteministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF, KF og LA) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af skatteministeren stillede ændringsforslag. Flertallet vil stemme imod de af S, SF og RV stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (S, SF og RV) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de af mindretallet under nr. 2, 3 og 5 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil redegøre for sin stilling til de af skatteministeren stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre kan ikke støtte lovforslaget. Lovforslaget havde oprindeligt det formål at leve op til regeringens løfte i energiaftalen af 21. februar 2008: »Regeringen vender tilbage inden 1. april 2008 med et forslag, som skal sikre en øget anvendelse af slam til energiudnyttelse«.

I stedet for at finde en løsning på det konkrete problem at en mindre del slam eksporteres til forbrænding, har regeringen her fremlagt et forslag, der grundlæggende ændrer reguleringen af hele affaldsområdet. Samtidig fremmer forslaget afbrænding af slam, hvilket er direkte i modstrid med energiaftalen, fordi det vil bruge energi i stedet for at frembringe energi. Det fremgik klart af det ekspertmøde, udvalget afholdt den 15. april 2009, og det fremgår desuden af skatteministerens besvarelse af spørgsmål 7: »Dog vil afbrænding af tørret slam set over en livscyklusvurdering ofte være nettoenergiforbrugende, da tørringsprocessen er energikrævende, [...]«.

S, SF og RV har derfor bedt skatteministeren om enten at fremsætte ændringsforslag, der tager slam-delen ud af lovforslaget, eller at lade hele lovforslaget oversomme, så der er mulighed for at finde en ordening, der sikrer en øget anvendelse af slam til energiudnyttelse og ikke blot fører til øget afbrænding med mindre energiudnyttelse samt tab af fosfor, der er en begrænset ressource.

Skatteministeren har afvist begge forslag, hvilket S, SF og RV finder uacceptabelt, da ændringen på slamområdet er omfattet af energiaftalen. S, SF og RV har derfor fremsat ændringsforslag, der tager slam-delen ud af det samlede lovforslag.

S, SF og RV finder desuden, at det er et problem at gennemføre en samlet ændring af affaldsafgiften, frem for at styrke tilskyndelsen til genanvendelse, bioforgasning og øget effektivitet på det enkelte affaldsforbrændingsanlæg. Risikoen er mindre genanvendelse, bioforgasning og mindsket effektivitet. S, SF og RV vil i denne sammenhæng pege på følgende problemer:

- Formålet i loven er uklart, og der mangler en egentlig vurdering af de samlede miljøeffekter.
- Forslaget er teknologibevarende ved at ligestille røggaskondensering, men ikke teknologifremmende ved at ligestille eventuelle fremtidige effektiviseringsmetoder.
- Forslaget fremmer ikke genanvendelse og underminerer dermed affaldshierarkiet, f.eks. ved at fremme afbrænding af høj-energiaffald som plast frem for genanvendelse.
- Forslaget vil svække mulighederne for at genanvende fosfor, fordi der satses på forbrænding af husdyrgødning og slam på en måde, der udelukker genanvendelse af fosfor.
- Forslaget vil forringe kvaliteten af dyrkningsarealer, fordi det fremmer afbrænding af fiberfraktionen af gylle frem for udbringning på marker.
- Forslaget vil øge klimagasudledningen fra husdyr, fordi afbrænding af fiberfraktionen i gylle vil gøre det muligt at øge antallet af husdyr, jf. regeringens plan for »Grøn vækst«.

På trods af konkrete forslag fra branchen til at finde en klogere metode til at ændre afgiftsstrukturen, har regeringen foretrukket at haste dette forslag igennem uden at gennemtænke og realitetsbehandle mere fornuftige og klimavenlige alternativer. Derfor kan Socialdemokraterne, SF og Radikale Venstre ikke støtte forslaget.

Et *andet mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de af et mindretal under nr. 2, 3 og 5 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme hverken for eller imod de af skatteministeren stillede ændringsforslag.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Sambandsflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *skatteministeren*, tiltrådt af et *flertal* (V, DF, KF og LA):

Til titlen

1) Titlen affattes således:

»Forslag

til

Lov om ændring af lov om afgift af affald og råstoffer, lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og forskellige andre love og om ophævelse af lov om tilskud til elproduktion

(Omlægning af affaldsforbrændingsafgiften)«

[Præcisering af at en lov ophæves]

Til § 1

Af et *mindretal* (S, SF og RV), tiltrådt af et *andet mindretal* (EL):

2) *Nr. 1* affattes således:

»1. § 9, *stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2*. Der betales endvidere afgift af slam, der tilføres forbrænding.««

[Affaldsforbrændingsafgift af slam bevares]

3) *Nr. 5-14, 16 og 20-23* udgår.

[Konsekvensrettelser som følge af bevarelse af affaldsforbrændingsafgift af slam]

Af *skatteministeren*, tiltrådt af et *flertal* (V, DF, KF og LA):

4) *Nr. 15* affattes således:

»15. § 12, *stk. 1*, affattes således:

»Registrerede virksomheder, jf. § 11, skal opgøre den afgiftspligtige vægt for afgiftsperiode på grundlag af den mængde affald, der er tilført virksomheden til deponering i perioden, fratrukket vægten af den del af det afgiftspligtige affald, der igen er fraført i perioden. Hvis vægten af det fraførte affald er større end vægten af det tilførte affald i perioden, tilbagebetales afgiften for den overskydende vægt.««

[Udbetaling af negative afgiftssaldi]

Af *mindretal* (S, SF og RV), tiltrådt af et andet *mindretal* (EL):

Til § 2

5) *Nr. 16* affattes således:

»16. I § 7a indsættes som *stk. 2-4*:

»*Stk. 2*. Fritaget for afgift, jf. § 1, stk. 1, nr. 6 og 7, er:

- 1) Biomasseaffald, der kan tilføres forbrændingsanlæg uden kommunal anvisning i henhold til Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 1637 af 13. december 2006 om biomasseaffald, i læs, der udelukkende indeholder denne type affald.
- 2) Farligt affald, herunder klinisk risikoaffald, der tilføres et forbrændingsanlæg i læs, der udelukkende indeholder farligt affald.
- 3) Kødmel, benmel og fedt, som stammer fra forarbejdning af animalsk affald og tilføres et forbrændingsanlæg i hele selvstændige læs fra en godkendt forarbejdningsvirksomhed. Det er en betingelse for afgiftsfritagelsen, at kød- og benmelet ikke må anvendes i foderet til dyr, der anvendes til fødevareproduktion.

Stk. 3. Fritaget for afgift, jf. § 1, stk. 1, nr. 7, er:

- 1) Fiberfraktioner, der fremkommer efter afgangning og separering af husdyrgødning. For at være omfattet skal afgangningen ske i et husdyrgødningsbaseret biogasanlæg i henhold til Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 1650 af 13. december 2006 om anvendelse af affald til jordbrugsformål.
- 2) Slam, der er omfattet af afgiftsplikten for slam til forbrænding i lov om afgift af affald og råstoffer.

Stk. 4. Det er en betingelse for afgiftsfritagelse efter stk. 2, nr. 3, at virksomheden kan dokumentere, at betingelsen i stk. 2, nr. 3, 2. pkt., er opfyldt.««

[Slam fritages for tillægsafgift]

Af *skatteministeren*, tiltrådt af et *flertal* (V, DF, KF og LA):

Til § 6

6) *Nr. 4* affattes således:

»4. I § 7, *stk. 5, nr. 3*, ændres »§ 5, stk. 2« til: »§ 5, stk. 5«.«

[Rettelse af henvisning til en bestemmelse]

7) I den under *nr. 5* foreslåede § 7a ændres to steder »§ 1« til: »§ 2«.

[Rettelse af henvisninger til en bestemmelse]

Til § 9

8) Efter nr. 3 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 10, stk. 5, der bliver stk. 4, ændres »stk. 1-4« til: »stk. 1-3«.«
[Rettelse af henvisning til bestemmelser]

Til § 12

9) Efter stk. 5 indsættes som nye stykker:

»Stk. 6. For forbrændt affald tilbagebetales affaldsforbrændingsafgiften på 330 kr. pr. ton, der er betalt ved tilførslen til virksomheden, når affaldet fraføres efter tidspunktet for lovens ikrafttræden. Virksomheden skal kunne godtgøre vægten af affaldet på tidspunktet for lovens ikrafttræden, og når affaldet fraføres.

Stk. 7. Virksomheder, som forud for lovens ikrafttræden havde uudnyttede fradrag i de afgiftspligtige mængder affald efter lov om afgift af affald og råstoffer, kan få udbetalt værdien af fradraget.«

Stk. 6 bliver herefter stk. 8.

[Overgangsregler om udbetaling af negative afgiftssaldi m.v.]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Det præciseres i lovens titel, at der sker ophævelse af lov om tilskud til elproduktion.

Til nr. 2

Ændringsforslaget medfører, at afbrænding af slam ikke omfattes af lovforslaget, således at affaldsforbrændingsafgiften af slam bevares.

Til nr. 3

Der er tale om konsekvensrettelser som følge af forslaget om, at affaldsforbrændingsafgiften af slam bevares, jf. ændringsforslag nr. 2.

Til nr. 4

Det er uhensigtsmæssigt, at virksomhederne (affaldsdeponierne) ifølge affaldsafgiftslovens § 12 ikke kan få udbetalt negative afgiftssaldi, som opstår, når der i en afgiftsperiode er fraført mere affald fra et deponi, end der er tilført. Den negative afgiftssaldo kan overføres til efterfølgende perioder, hvor de helt eller delvis kan fratrækkes i perioder med positive afgiftssaldi.

Dette har medført, at en række affaldsdeponier har akkumuleret betragtelige negative afgiftssaldi, som de ikke har en realistisk chance for at få udbetalt. Disse deponier kan dog få udbetalt de negative afgiftssaldi i det øjeblik, deponiet lukkes ned.

Med ændringen justeres reglerne for opgørelse af den afgiftspligtige mængde i affaldsafgiftsloven således, at negative afgiftssaldi kan udbetales i tilfælde af, at der i en afgiftsperiode fraføres mere affald fra et deponi end der tilføres.

I forbindelse med ændringen udbetales ligeledes de akkumulerede negative afgiftssaldi. Disse penge skal under alle omstændigheder udbetales engang i fremtiden, når deponierne lukkes ned (eller deres afgiftssaldi bliver så positive, at de kan modregne alle deres tilgodehavender, hvilket dog er urealistisk i de fleste tilfælde). I realiteten er der dermed tale om, at nogle omkostninger fremrykkes, og der er dermed udelukkende tale om en rentevirkning på de offentlige finanser. Forslaget har ikke indflydelse på incitamenterne til at til- eller fraføre affald fra et deponi.

Ved ændringen vil udbetaling af en afgiftsperiodes negative afgiftssaldo ske over angivelserne i forbindelse med affaldsdeponierne indberetning efter hver afgiftsperiode.

Virksomhederne kan få udbetalt akkumulerede negative afgiftssaldi ved henvendelse til told- og skatteforvaltningen.

Det skønnes med usikkerhed, at de akkumulerede negative afgiftssaldi, der vil kunne udbetales, udgør i omegnen af 100 mio. kr.

Ændringen vil give en lettelse af de administrative omkostninger for de involverede deponier. De slipper for detaljerede regnskaber (skyggeregnskaber) over de negative afgiftssaldi.

Det skønnes, at ressourceforbruget i told- og skatteforvaltningen vil være uændret. Udbetalinger af negative afgiftssaldi vil kræve flere ressourcer. Omvendt undgår told- og skatteforvaltningen ved nedlukning af et deponi at skulle vurdere og verificere det pågældende deponis skyggeregnskab, hvilket kan være svært at kontrollere, idet det negative afgiftstilsvær kan være akkumuleret over mange år.

Der er ingen miljømæssige konsekvenser ved ændringen, idet der er tale om en ren administrativ ændring.

Den foreslåede ændring er i overensstemmelse med skattestoppet.

Til nr. 5

Ændringsforslaget medfører, at slam fritages for tillægsafgift som følge af ændringsforslag nr. 2.

Til nr. 6-8

Der er tale om rettelser af henvisninger til bestemmelser.

Til nr. 9

Det nye stk. 6 sikrer, at forbrændingsanlæg kan få tilbagebetalt forbrændingsafgiften pr. ton affald, der er forbrændt til slagge, når slaggen fraføres forbrændingsanlæggene til genanvendelse, efter at loven er trådt i kraft. Uden denne regel risikeres, at der betales forbrændingsafgift af affald til genanvendelse.

Det nye stk. 7 sikrer, at virksomheder, der har uudnyttede fradrag vedrørende affaldsafgiften, der er opstået før lovens ikrafttræden, kan få værdien af disse udbetalt. Der henvises til bemærkningerne til ændringsforslag nr. 4.

Torsten Schack Pedersen (V) Karsten Lauritzen (V) Flemming Møller (V) Jacob Jensen (V)

Mikkel Dencker (DF) Pia Adelsteen (DF) Mike Legarth (KF) Charlotte Dyremose (KF)

Anders Samuelsen (LA) nfm. Nick Hækkerup (S) John Dyrby Paulsen (S) Klaus Hækkerup (S)

Thomas Jensen (S) Anne-Marie Meldgaard (S) Jesper Petersen (SF)

Niels Helveg Petersen (RV) fmd. Frank Aaen (EL)

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

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	2
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

Oversigt over bilag vedrørende L 126

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsskema, fra skatteministeren
2	Forslag til Lov om ændring af affalds- og råstofafgiftsloven, kulafgiftsloven og forskellige andre love
3	Aftale om omlægning af affaldsforbrændningsafgiften fra Skatteministeriet
4	Henvendelse af 16/3-09 fra RenoSam
5	Henvendelse af 12/3-09 fra affald danmark
6	Meddelelse vedrørende afholdelse af lukket ekspertmøde
7	Henvendelse af 23/3-09 fra affald danmark og Dansk Energi
8	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 16/3-09 fra RenoSam
9	Henvendelse af 30/3-09 fra RenoSam
10	Ekspertmøde onsdag den 15. april kl. 9.00 til 11.30
11	Henvendelse af 3/4-09 fra Dansk Landbrug
12	Ea Energianalyses A/S' præsentation fra ekspertmødet den 15. april 2009
13	DTU's indlæg fra ekspertmødet den 15. april 2009
14	affald danmark's præsentation fra ekspertmødet den 15. april 2009
15	Fastsat tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
16	1. udkast til betænkning
17	Ændringsforslag, fra skatteministeren
18	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 23/3-09 fra Dansk Energi og affald danmark
19	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 12/3-09 fra affald danmark
20	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 30/3-09 fra RenoSam
21	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 3/4-09 fra Dansk Landbrug
22	2. udkast til betænkning
23	Meddelelse om udskydelse af tidspunkt for afgivelse af betænkning over lovforslaget
24	Henvendelse af 15/5-09 fra BJORJ, Brancheforeningen for genanvendelse af organiske restprodukter til jordbrugsformål
25	3. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 126

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om redegørelse for omfanget af genanvendelse af spildevands- slam i Danmark, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om en opdateret oversigt over omfanget af henholdsvis for- brænding og genanvendelse af slam, der eksporteres, og over slam der importeres, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om ministeren vil uddybe lovforslagets miljømæssige konse- kvenser, herunder redegøre nærmere for lovforslagets indvirkning på genanvendelse af affald, til skatteministeren, og ministerens svar her- på
4	Spm., om ministeren vil redegøre for eventuelle ændringer i lovfors- laget som følge af forslag fra Rambøll og affald danmark, til skatte- ministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm., om ministeren kan oplyse, hvordan der sikres incitament til teknologiforbedringer på værkerne ud over røggaskondensering, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm., om der er et tilstrækkeligt incitament til røggaskondensering, eller om anlæg, der benytter røggaskondensering er ligestillet med anlæg, der ikke benytter røggaskondensering, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm., om ministeren vil fremsende en oversigt over de energimæssige og miljømæssige konsekvenser ved henholdsvis afbrænding af slam og udbringning af slam, til skatteministeren, og ministerens svar her- på
8	Spm., om ministeren kan oplyse, om regeringen påtænker at ændre i øvrig lovgivning m.v., således at der som følge af afbrænding af gylle eller øget biogas kommer flere husdyr på danske bedrifter m.v., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om, hvorvidt afbrænding af slam vil medføre en ringere kontrol med uønskede stoffer i slammet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm., om at bekræfte at slameksporten hidrører fra Aalborg og Ran- ders samt redegøre for årsagerne hertil, til skatteministeren, og mini- sterens svar herpå
11	Spm. om at yde teknisk bistand til udarbejdelse af et ændringsforslag, der sikrer, at afbrænding af gylle og slam ikke omfattes af lovforsla- get, til skatteministeren, og ministerens svar herpå