

13. oktober 2008  
mmu/J.nr. 03.08.

Skatteministeriet  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K  
pafgift@skm.dk

affald danmark

AffaldVarme Århus  
Amagerforbrænding  
DONG Energy  
Waste to Energy  
DSV Miljø  
Marius Pedersen  
Renoflex-Gruppen  
Reno-Nord  
Stena Metall  
Vestforbrænding

## **Teknisk høring af forslag til lov om ændring af affalds- og råstofafgiftsloven, kulafgiftsloven og forskellige andre love (Omlægning af affaldsforbrændingsafgiften), J.nr. 2008-231-0017**

*affald danmark* takker for modtagelsen af Skatteministeriets forslag til lov om ændring af affalds- og råstofafgiftsloven, kulafgiftsloven og forskellige andre love (Omlægning af affaldsforbrændingsafgiften).

*affald danmark* er overordnet af den holdning, at den nuværende afgiftsstruktur – i hvert fald indtil nu - har understøttet de primære politiske prioriteringer og miljømæssige mål for håndteringen – og herunder forbrændingen - af affald. Netop nu forberedes ny lovgivning med henblik på en ny organisering af affaldssektoren. Denne lovgivning skal også implementere det nye affaldsrammedirektiv. Lovforslaget fremsættes ultimo januar 2009. En ændret affaldssektor – og herunder en ændret affaldsforbrændingssektor - har muligvis/sandsynligvis behov for en ændret afgiftsstruktur, hvorfor en egentlig omlægning med fordel kunne have afventet de politiske drøftelser og beslutninger vedrørende sektorens rammebetingelser. Drøftelserne påbegyndes, når det nye affaldsrammedirektiv er vedtaget i november måned.

*affald danmark* finder det vigtigt, at der ved en omlægning findes en afgiftsmodel, der i større grad end den nuværende afgiftsstruktur tilskynder til øget genanvendelse af affald og i øvrigt understøtter både affaldsrammedirektivets og forbrændingsdirektivets krav og målsætninger. Samtidig hermed bør en afgiftsmodel tilskynde til en så høj energiudnyttelse som muligt – både på det enkelte anlæg og i energisystemerne som helhed.

*affald danmark*s vurdering af den konkret foreslåede afgiftsomlægning følger her:

### **Bemærkninger til den anførte baggrund for den foreslåede afgiftsmodel**

I lovforslaget foreslås en omlægning af forbrændingsafgiften af affald til en almindelig afgift på energi og CO<sub>2</sub>, som svarer til afgiften på de fossile brændsler. Resultatet vil være, at alene affaldsvarme, som benyttes til rumvarme, pålægges afgift.

Det angives, at affald ikke er at sidestille med øvrige energiprodukter, idet det ikke er pålagt CO<sub>2</sub>-afgift, ikke er pålagt samme størrelse fiskale afgifter og endelig fordi der gives tilskud i forbindelse med affaldsbaseret elproduktion, som ikke gives til el fra fossile brændsler. Vi bemærker hertil, at usorteret dagrenovation i EU-retlig henseende (i det kommende affaldsrammedirektiv) ikke er konkurrenceudsat. Efter den energipolitiske aftale fra februar 2008 er det også erhvervsaffald og storskrald fra husholdninger, der skal anvendes industrielt eller gå til kraftvarmeværkerne.

**affald danmark**  
Vesterbrogade 74, 3.  
1620 København V

T 32 96 04 30  
F 32 96 04 31  
E ad@affalddanmark.dk  
W www.affalddanmark.dk

Det angives flere steder i de almindelige lovbemærkninger – eksempelvis i afsnit 3.1.3.1. og 3.2.3.2. - at omlægningen vil medføre, at mulighederne for affaldsleverandørerne for at komme af med affaldet, herunder særligt det med højt energiindhold, hos industri og centrale kraftvarmeværker stiger. Affaldet vil kunne flyde frit.

Den kommunale anvisningsret og –pligt gælder for nuværende alt forbrændingseget affald produceret i Danmark. Dette betyder, at affaldet ikke er konkurrenceudsat, da den enkelte affaldsproducent ikke frit kan vælge, hvor affaldet skal forbrændes. Kommunerne kan dog vælge at anvise eller overlade forbrændingseget affald til henholdsvis industri og centrale kraftvarmeværker, ved at indskrive disse anlæg i deres affaldsregulativer eller ved at indgå privatretlige aftaler med dem.

At affaldet flyder frit er altså ikke nødvendigvis virkelighed for alle landets affaldsproducenter. Denne retsstilling kan dog blive virkelighed med implementeringen af det nye affaldsrammedirektiv.

### **Konsekvenser for genanvendelsen**

Det angives, at forslaget vurderes at give en mindre gevinst for miljøet. En del af strømmen af affald med højt energiindhold (plastaffald m.v.) flyttes fra afbrænding og til genanvendelse. Baggrunden herfor er, at energiindholdet i affaldet vil være afgørende for, hvor meget der skal betales i afgift. Afgiften angives at stige for affald med højt energiindhold.

Indledningsvist mener *affald danmark* ikke, at man entydigt kan hævde, at genanvendelsen af dette affald vil stige. Det er uklart om prisdannelsen på det internationale markedet både for så vidt angår forbrænding og genanvendelse vil betyde mere genanvendelse.

Som nævnt ovenfor bygger modellen og dens effekt på genanvendelsen på, at afgiften stiger for affald med højt energiindhold (f.eks. plast), og falder for affald med et lavt energiindhold. Det forudsætter, at afgiften kan tilrettelægges så et differentieret energiindhold (og CO<sub>2</sub>-indhold) giver en differentieret pris for affaldskunderne. Som *affald danmark* tidligere har påpeget, ser vi betydelige problemer heri. Affald til forbrænding modtages således kun yderst sjældent i rene læs – altså læs med ensartede affaldstyper. Der findes ikke nogen teknisk metode til at måle energiindholdet i det enkelte læs affald, hvorfor energiindholdet ikke kan fastlægges entydigt. Selv de rene læs vil være svære at karakterisere i relation til energiindholdet. Der vil dog eventuelt kunne fastsættes en generel karakterisering af spildevandsslam, sygehusaffald, kød- og benmel og enkelte øvrige affaldstyper, som oftest modtages i rene læs på affaldsforbrændingsanlæggene. En karakterisering af blandende læs på baggrund af en visuel vurdering vil ikke være mulig i praksis.

For størstedelen af det affald, der i dag modtages til forbrænding, vil der derfor ikke umiddelbart være tale om den af Skatteministeriet beskrevne incitamentsstruktur.

Samme forhold gør sig gældende i relation til CO<sub>2</sub>-afgiften.

### **Konsekvenserne for varmeproduktionen**

*affald danmark*s vurdering er, at den nuværende forskel mellem varme- og el-priser allerede i dag giver et incitament til at søge at opnå en højere elvirkningsgrad.

Konkrete beregninger for flere forbrændingsanlæg viser dog, at det nuværende incitament vil blive forøget med ca. 10 % ved den nye afgiftsbelægning, som dog ikke forventes at øge indsatsen for øget el-produktion væsentligt, da alle allerede har fokus på indtægspotentialet ved flytning af energi fra varme til el.

### **Konsekvenser for affaldsforbrændingsanlæggenes drift**

*affald danmark*s kapacitetsundersøgelse viste stigninger i affaldsmængderne frem til år 2020 på 600.000 tons. Stigningen forventes at komme i fraktionerne erhvervsaffald og storskrald, som især er fraktioner med høj brændværdi. Hvis mængden af affald, der efter afgiftsoplægningen udsorteres efter brændværdi og anvendes andre steder end på et forbrændingsanlæg, overstiger den prognosdiserede stigning i affaldsmængden, eller at brændværdien mod forventning skulle falde, er det spørgsmålet, om affaldsforbrændingsanlæggenes stadig kan nyttiggøre det resterende affald uden hjælp af støttebrændsler. *affald danmark* har besluttet at undersøge, hvor lav en brændværdi anlæggene kan køre med uden hjælp af støttebrændsler. Vi forelægger Skatteministeriet resultaterne, når de foreligger.

### **Konsekvenser for affaldsforbrændingsanlæggenes administration**

Som nævnt ovenfor i afsnittet om konsekvenser for genanvendelsen vil administrationen af afgiften byde på væsentlige udfordringer for affaldsanlæggenes.

Det bemærkes, at fastsættelsen af betalingen for håndteringen af affald (et gebyr, jf. § 48 i miljøbeskyttelsesloven) er underlagt forureneren betaler princippet og kravet om omkostningsægtighed og er – da der er tale om en normering af borgernes retstilstand – en afgørelse, som bl.a. skal overholde lighedsprincippet. Hvis gebyrfastsættelsen, og herunder gebyrdifferentieringen, ikke kan objektiviseres, vil selve opkrævningen af det konkrete gebyr for et konkret læs affald være at anse som myndighedsudøvelse. En sådan kan ikke overdrages til et fælleskommunalt selskab i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 48. Afgiftsmodellen vil således hindre, at de mange affaldsforbrændingsanlæg, der selskabsretligt er organiseret som kommunale affaldsselskaber, vil kunne opkræve betaling for forbrændingen. I realiteten kan dette spænde ben for hele den kommunale måde at organisere affaldsforbrændingsopgaven på.

*affald danmark* skal desuden gøre opmærksom på behovet for at kende henholdsvis energiindhold i/brændværdien af samt CO<sub>2</sub>-indholdet af de affaldstyper, som undtages den nye afgift. I modsat fald vil disse afgiftstyper alligevel blive afgiftsbelagte, når de ikke kan trækkes ud af den samlede energiproduktion.

*affald danmark* skal desuden beklage, at lovforslagets administrative konsekvenser ikke er oplyst i den version, som er sendt i høring. Størrelsen af omkostningerne ved at administrere afgiften vil trods alt have en vis vægt i vores vurdering af modellen. Vi skal opfordre Skatteministeriet til at belyse affaldsforbrændingsanlæggenes udgifter ved at administrere afgiften, når alle krav hertil foreligger. Vi frygter, at udgifterne bliver meget store.

Vi kan i relation til fastlæggelse af CO<sub>2</sub>-indholdet i affald henlede opmærksomheden på, at der er ansøgt om økonomiske midler til undersøgelse af indholdet af CO<sub>2</sub>-indholdet i affald og metoder til fastlæggelse heraf. Der vil måske være grund til at vurdere de opstillede CO<sub>2</sub>-takster igen, når undersøgelsens resultater foreligger, ligesom afgiftens provenu i relation til skattestoppet eventuelt må revurderes.

### **Konsekvenser for affaldsforbrændingsanlæggenes indretning og investeringer**

For alle affaldsforbrændingsanlæg vil den foreslåede omlægning betyde, at der ikke længere vil blive investeret i energioptimering, f.eks. i form af røggaskondensering til udnyttelse af den sidste energi i røggassen, da energiindtægten efter betaling af den forhøjede affaldsvarmeafgift bliver enten meget lav eller negativ. Samlet set er der et potentiale for øget CO<sub>2</sub>-reduktion fra varmeproduktion på 15-20 %, som således ikke vil blive opnået, og varmen vil derfor fortsat blive sendt ud gennem skorstenene fra de danske forbrændingsanlæg.

*affald danmark* har påpeget, at afgiftsmodellen ikke motiverer til investeringer i energioptimering på hverken nye eller eksisterende kedler. Et af *affald danmark*s medlemmer, Vestforbrænding har fået foretaget økonomiske beregninger, som allerede er forelagt Skatteministeriet, og som viser, at der er samfundsøkonomiske incitament for etablering af kondenseringsanlæg. Beregningerne viser endvidere, at det nuværende selskabsøkonomiske incitament bliver reduceret væsentligt med den øgede affaldsvarmeafgift.

For de mest effektive røggaskondenseringsløsninger er konsekvensen for selskabsøkonomien værst. Det må derfor forventes, at store potentialer for CO<sub>2</sub>-reduktion bortfalder.

### **Øvrige bemærkninger**

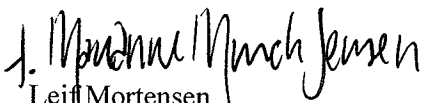
*affald danmark* kan ikke af lovforslaget se, hvordan fremstillingen af gas på baggrund af affald afgiftsbelægges? Vi ønsker desuden, at Skatteministeriet tydeliggør afgiftsbelægningen af varmeproduktionen på kraftvarmeværkerne.

./ Vi vedlægger desuden et notat, hvori bemærkninger, anbefalinger og spørgsmål til de konkrete paragraffer er anført.

Afslutningsvist skal det nævnes, at *affald danmark* finder, at afgiftsomlægningen indeholder flere positive elementer, men at de administrative og driftsmæssige konsekvenser for affaldsforbrændingsanlæggene bør belyses nærmere.

Skatteministeriet er meget velkommen til at rette henvendelse til undertegnede eller juridisk konsulent Marianne Munch Jensen, hvis der er spørgsmål til ovenstående eller til indholdet i det vedlagte notat.

Med venlig hilsen



Leif Mortensen  
Sekretariatschef

## NOTAT indeholdende specifikke bemærkninger

### Reguleringen generelt

Den nuværende afgiftsregulering angiver mere specifikt, hvorvidt både decentrale og centrale anlæg omfattes. Udkastet til lovforslag virker i relation hertil lidt mere uklart. Hvilke paragraffer regulerer hvilke typer anlæg?

Vi vil påpege, at det – som i alt anden regulering – er vigtigt med nøjagtig anvendelse af/begrænsning af diverse begreber, som anvendes i regelsættet.

Anvendelse af begrebet *medforbrænding* synes (måske) at være i overensstemmelse med den eksisterende anvendelse i affaldsafgiftsloven – men hvordan hænger den sammen med anvendelse af begrebet i anden lovgivning (f.eks. ”medforbrændingsanlæg” i bekendtgørelse om anlæg, der forbrænder affald: ”Ethvert stationært eller mobilt anlæg, hvis hovedformål er at producere energi eller fremstille materielle produkter, og som benytter affald som normalt brændsel eller tilskudsbrændsel, eller hvor affald behandles termisk med henblik på bortskaffelse. Definitionen omfatter hele anlægget, jf. stk. 4.”).

Hvad dækker begrebet ”*køling/bortkøling*”? Er kondensation på et kraftværk f.eks. køling? Skal det ske i et køleanlæg eller i skorstenen?

Hvad med *husholdningsaffald* contra *dagrenovation*? F.eks. angives det i afsnit 3.1.6., at almindeligt husholdningsaffald gennemsnitligt indeholder 6,25% plast. Tales der her om dagrenovation eller om husholdningsaffald, som ifølge definitionen i affaldsbekendtgørelsen omfatter alt affald produceret i husholdninger, og som altså også omfatter storskrald og haveaffald?

### Konkrete bemærkninger til lov om afgift af affald og råstoffer

Der ændres ikke i § 12, stk. 1, i affaldsafgiftsloven med lovforslaget. Det bør der vel? Henvisningen til stk. 2 og 3 i 1. punktum bør udgå, når stk. 2 og 3 udgår. Ligeledes bør 3. punktum udgå eller ændres, idet affald, der mellem-

deponeres med henblik på senere afbrænding fremover deponisatsen pålægges deponeringssatsen, hvorefter affaldet fratrækkes i afgiftspligten igen, når affaldet fraføres mellemdeponiet.

### **Konkrete bemærkninger til lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v.**

Den nye ordlyd af en del af paragrafferne er vanskelig at få klarhed over, da en parallelstilling ikke er udarbejdet, og da der forekommer flere lovtekniske fejl.

§ 5 fastsætter retningslinjer for opgørelsen af den afgiftspligtige mængde varme. Det fastsættes, at der er én af de i alt 4 kraftvarmefordelingsregler, som lægges til grund for beregningen. Er det hensigtsmæssigt? Vi mener, det giver et mere retvisende billede, såfremt virksomhederne selv frit kan vælge hvilken af de 4 fordelingsregler, man ønsker at anvende.

Bestemmelsen om tillægsafgiften læser vi således, at den høje afgiftssats kun skal betales, når der reelt sker en samproduktion af el og varme. I de perioder, hvor der alene produceres varme, er det vores opfattelse, at der alene skal betales afgift efter den lave sats, da tillægsafgiften ellers vil være konkurrenceforvridende. Samtidig er det uklart, hvordan man forholder sig til en virksomhed, der råder over flere anlæg, der leverer til samme varmestreng. Skal tillægsafgiften opgøres på baggrund af hvert enkelt anlæg, eller er der tale om en samlet opgørelse for virksomheden under et? Det er vores opfattelse, at der bør ske en opgørelse for hvert anlæg. Ordlyden eller bemærkningerne bør klarlægge begge disse forhold.

Hvordan den eksakte opgørelse af/konstatering af og dokumentation for det faktiske energiindhold i affaldet skal foretages er ikke reguleret! Som beskrevet i selve vores høringsbrev er dette et yderst vanskeligt spørgsmål.

Det foreslås i lovforslagets § 2, ændringspunkt 21, at varme fremstillet ved affald omfattet af bekendtgørelse om biomasseaffald, farligt affald og kødmel, benmel og fedt – alt i rene læs – er fritaget fra afgift. I ændringspunkt 16 fastsættes det, at registrerede virksomheder skal konstatere eller verificere brændværdien i det afgiftsfritagede affald og på forlangende fremvise dokumentation herfor. Som beskrevet i selve vores brev er en konstatering eller verificering ikke ligetil. En dokumentation herfor er direkte umulig.

I § 8, stk. 4 angives det, at tillægsafgiften ikke kan godtgøres, når varmen ”hovedsageligt” bortkøles i stedet for at blive anvendt til produktionsformål. ”Hovedsageligt” bør konkretiseres i ordlyden eller bemærkningerne.

### **Konkrete bemærkninger til lov om CO2-afgift**

Det er en uoverensstemmelse mellem ordlyden af § 2, stk. 1, hvori det fremgår, at satserne gælder for produceret ”el og varme”, og så bemærkningerne hvor der kun angives ”varme”.

Skatteministeriet bør overveje om standarder kan fastsættes eller fastsætte regler om opgørelse og dokumentation, jf. de problemer der er skitseret i selve brevet.

Den afgiftspligtige mængde antages enten at kunne opgøres på baggrund af energiindholdet i den indfyrede mængde eller på baggrund af den fremstillede mængde varme inkl. den bortkølede varme, da der alene henvises til reglerne for beregning af tillægsafgiften, der jo alene omhandler fremstillet varme. Spørgsmålet er om det er en fejl, at der ikke også henvises til fremstillet elektricitet?

**Konkrete bemærkninger til lovforslagets § 5**

Den i de specifikke lovbemærkninger til § 5 nævnte adgang til at fravige stk. 1 ved aftale mellem varmelieferandøren og varmekunderne fremgår ikke af paragraffens ordlyd.