

Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet II

I forbindelse med aftalerne om finansloven for 2001 indgået i efteråret 2000, indgik regeringen (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre) en aftale med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om en styrket indsats mod kemikalier. Som en del af denne aftale blev det besluttet at fortsætte arbejdet med analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet.

På denne baggrund har en arbejdsgruppe med deltagere fra Finansministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Skatteministeriet udarbejdet "Analyse af mulighederne for øget afgiftsregulering af kemikalieområdet II". Analysen er sendt i høring hos berørte virksomheder og brancher. Høringsfristen er 19. november 2001.

Skatteministeriet

Miljø- og Energiministeriet

Finansministeriet

Oktober 2001

1 Indledning

1.1 Udvalgets kommissorium

I forbindelse med aftalerne om Finansloven for 2001 indgået i efteråret 2000, indgik regeringen (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre) en aftale med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om en styrket indsats mod kemikalier. Som en del af denne aftale blev det besluttet at fortsætte arbejdet med analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet. Aftaleteksten har følgende udformning:

"Regeringen vil forstærke det i forbindelse med FL2000 aftalte og igangsatte analysearbejde. I det omfang, det er muligt, forstærkes arbejdet ved analyser af:

- Kemikalieafgifter i andre lande
- LAS
- Råstoffer og produkter, der kan give anledning til dioxindannelse
- Visse biocider
- Klassificerede stoffer og stoffer på listen over uønskede stoffer (LUS), på effektlisten og på den kommende vejledende liste over farlige stoffer. Det er ambitionen at gennemgå de væsentligste LUS-stoffer inden næste revision af listen.
- Flygtige organiske forbindelser (VOC'er)
- Materialer og produkter der fører til problemer i affaldshåndteringen

Resultatet af dette arbejde afrapporteres i 3. kvartal 2001."

I "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" (afrapporteringen i forbindelse med finanslovsaftalerne for 2000) peger arbejdsgruppen på, at der på det mellemlange sigt kan arbejdes videre med en undersøgelse af mulighederne for en afgift på imprægneret træ og mulighederne for en afgift på visse kemikalier på grundlag af klassificeringssystemet.

Udvalget holdt sit første møde den 25. januar 2001. Der har siden været afholdt yderligere 5 møder i hovedgruppen. Det afsluttende møde blev afholdt 28. august 2001. Dele af arbejdsgruppen har den 21. marts 2001 besøgt et importlager for imprægneret træ, en imprægneringsvirksomhed samt en trælasthandel.

1.2 Udvalgets sammensætning

Kontorchef John Fuhrmann, Skatteministeriet, Departementet (formand)

Specialkonsulent Thomas Larsen, Skatteministeriet, Departementet (indtil 1. april 2001)

Fuldmægtig Marie Louise Hede, Skatteministeriet, Departementet

Fuldmægtig Thomas Sørensen, Skatteministeriet, Departementet

Fuldmægtig Anne Kirstine V. Krog, Skatteministeriet, Departementet

Fuldmægtig Annette Hæg, Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen

Kontorchef Ole Nyvang Nielsen, Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen

Fuldmægtig Dennis Larsen, Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen

Fuldmægtig Kristian Møller, Finansministeriet, Departementet

Fuldmægtig Jørgen Schou, Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Lea Frimann Hansen, Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Jørgen Larsen, Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Lars Hasselager, Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen

Fuldmægtig Knud Skadborg, Miljø- og Energiministeriet, Departementet (indtil 15. maj 2001)

Fuldmægtig Gitte Fensten Madsen, Miljø- og Energiministeriet, Departementet (fra 15. maj 2001).

1.3 Rapportens indhold

I denne rapport fortsættes arbejdet med analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet. Rapporten har udgangspunkt i finanslovsteksten for 2001 samt det tidligere arbejde med afgiftsregulering af kemikalieområdet, jf. "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet".

Denne analyse er opdelt i 7 kapitler. I nærværende kapitel 1 beskrives den stillede opgave og udvalgets konklusioner. I kapitel 2 beskrives gældende EU-lovgivning for grønne afgifter. I kapitel 3 - 7 vurderes forskellige grundlag i forbindelse med overvejelser om øget afgiftsregulering.

I kapitel 2 beskrives den gældende EU-lovgivning for afgifter. En afgift må ikke have samme virkning som en told, som kvantitative importrestriktioner, være diskriminerende eller protektionistiske eller virke som statsstøtte. I kapitel 3 gives en beskrivelse af kemikalieafgifter i andre lande. Udgangspunktet er OECD's database, afgifter i andre lande samt en nyere undersøgelse fra Det Europæiske Miljøagentur.

I kapitel 4 vurderes en mulig afgiftspålæggelse af råstoffer og produkter, der kan give anledning til dioxindannelse. I kapitel 5 vurderes en mulig afgiftsregulering af biocider og herunder særskilt imprægneret træ. I kapitel 6 fortsættes arbejdet fra "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" med undersøgelse af afgiftsregulering af stoffer fra Listen over uønskede stoffer. En afgift på LAS (Lineære Alkylbenzen Sulfonat), VOC'er (flygtige organiske opløsningsmidler) og en afgift på grundlag af klassificeringen betragtes særskilt. I kapitel 7 vurderes en mulig afgiftsregulering af forskellige stoffer og produkter, som giver problemer i affaldshåndteringen. Udgangspunktet er Regeringens affaldsplan (Affald 21).

Som bilag 2 er vedlagt "Rapport om mulighederne for en eventuel afgift på maling, lak, trykfarver og fugemasse" fra februar 2001. Rapporten er udarbejdet i henhold til Finanslovsaftalen for 2001 mellem regeringen (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre), Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.

1.4 Rapportens konklusioner

1.4.1 Kommissoriet

Arbejdsgruppen har opfattet kommissoriet fra parterne bag aftalen om finansloven for 2001 som en fortsættelse af det tidligere arbejde med øget afgiftsregulering på kemikalieområdet. Arbejdsgruppen har med udgangspunkt i aftaleteksten betragtet kemikalieafgifter i andre lande, vurderet mulighederne for øget afgiftsregulering af LAS, råstoffer og produkter, der kan give anledning til dioxindannelse, biocider, klassificerede stoffer og stoffer på listen over uønskede stoffer (LUS), flygtige organiske forbindelser (VOC'er) og materialer og produkter, der fører til problemer i affaldshåndteringen.

I "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" foreslår arbejdsgruppen 2 områder, som kan vurderes med henblik på afgiftsregulering. Arbejdsgruppen har derfor endvidere vurderet muligheder for afgiftsregulering af imprægneret træ og afgiftsregulering af visse kemikalier på grundlag af klassificeringssystemet.

1.4.2 Arbejdsgruppens indstillinger

Arbejdsgruppen har betragtet forskellige områder med henblik på at vurdere mulighederne for øget regulering ved hjælp af afgifter. Arbejdsgruppens indstillinger er som følger:

- Råstoffer og produkter, der kan give anledning til dioxindannelse. Kilderne til dioxin er mange og diffuse. Regulering af dioxiner ved hjælp af afgifter vurderes derfor at være yderst komplicerede at administrere. På den baggrund kan en afgift på dioxiner ikke anbefales. Miljøstyrelsen har igangsat andre tiltag for at begrænse dannelsen af dioxiner.

- På biocidområdet prioriteres imprægneret træ som første objekt for en eventuel afgift. Dette skyldes, at anvendelsen af træbeskyttelsesmidler udgør en stor del af det mængdemæssige biocidforbrug i Danmark. Arbejdsgruppen har beskrevet 3 mulige modeller til en afgift på imprægneret træ: 1. forskellige satser differentieret efter typen af stoffer og mængden af stoffer, 2. forskellige satser differentieret efter typen af stoffer og 3. én sats på imprægneret træ, som indeholder kobber, krom eller kreosot. En afgift har imidlertid visse negative sider, da afgiften bl.a. vurderes at volde virksomheder og myndigheder ved administrationen. Af de tre beskrevne modeller er modellen med én sats den model, som er nemmest at administrere. Problemerne ved afgiften vurderes at være størst ved import af dækningsafgiftspligtige varer, samt at afgiften kan medføre en vis grænsehandel. En afgift bør ikke træde i kraft uden, at lovforslaget er udarbejdet i samarbejde med berørte brancher og virksomheder.
- Listen over uønskede stoffer - LOUS. De fleste stoffer på LOUS har tidligere været vurderet med henblik på afgiftsregulering. For de resterende stoffer på listen foreligger der ikke tilstrækkelig viden til at sikre, at en afgift resulterer i en miljø- og sundhedsmæssig forbedring.
- Lineære Alkylbenzen Sulfonat - LAS. Som følge af informationskampagner, større opmærksomhed fra forbrugerne, samt øget markedsføring af vaskemidler uden LAS, vurderes anvendelsen af LAS fremover at være så beskeden, at stoffet ikke har interesse som afgiftsobjekt.
- Effektlisten. LOUS er blandt andet udarbejdet på baggrund af effektlisten, og det vurderes, at der er taget hånd om potentielle emner for afgiftspålæggelse på effektlisten i forbindelse med vurderingerne af stofferne på LOUS.
- Klassificeringen. Det er ikke umiddelbart muligt at bruge klassificeringssystemmet som afgiftsgrundlag uden at foretage en prioritering af de forskellige farebetegnelser. De fleste kemiske stoffer på markedet klassificeres af virksomhederne og mærkningerne er ikke altid entydige. Arbejdsgruppen har vurderet en afgift på stoffer på listen over farlige stoffer (LOFS). Den erhvervs-mæssige anvendelse af disse stoffer er reguleret gennem en række af Arbejdsministeriets bekendtgørelser. Stoffer til privat-anvendelse vurderes ikke at udgøre store mængder. Endvidere er det vanskeligt at afgrænse stoffer udelukkende til privat anvendelse.
- Flygtige organiske forbindelser -VOC. VOC'er reguleret ved et EU-direktiv, som generelt er strengere end de vejledende emissionsgrænser fra Miljøstyrelsen. En afgift på VOC'er i produkter, der anvendes af private kan af flere årsager ikke anbefales: der findes ikke altid alternativer, og der er ofte manglende kendskab til eventuelle alternativerne. Der er i dag afgift på klorerede opløsningsmidler.
- Stoffer, der fører til problemer i affaldshåndteringen. Stofferne - bly, kadmium, kviksølv, arsen, ftalater, kobber og nikkel - som er problematiske i affaldsstrømmen, er alle enten reguleret ved en afgift og/eller ved anden regulering, eller det vurderes, at stofferne ikke kan afgiftsbelægges af administrative årsager. Yderligere regulering ved afgifter kan ikke anbefales.
- Produkter, der fører til problemer i affaldsstrømmen. Produkterne - batterier og akkumulatorer, pvc, elektriske produkter og biler - er i dag alle i høj grad reguleret. På nikkel-kadmium-batterier og pvc er der således allerede i dag en afgift. For batteriernes vedkommende er den eksisterende indsamling imidlertid ikke tilfredsstillende, men en ændring af afgiften vurderes ikke at kunne løse dette problem. En afgift på skadelige stoffer i biler og i elektriske produkter kan af administrative årsager ikke anbefales.

2 Anvendelse af afgiftsregulering

Dette afsnit tager udgangspunkt i kapitel 2 i "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet". Først udbygges afsnittet om EU-lovgivningen og afgifter. Kapitlet afsluttes med et afsnit om kontrol.

2.1 Hensyn og krav til udformning af en afgiftslov

I "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" beskrives kravene til udformningen af en grøn afgift.

Udover at en afgift skal overholde EU-lovgivningen beskrives i "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" en række andre krav til udformningen af en afgift: krav til at afgiften er administrerbar og kontrollerbar, hensyn til konkurrenceevnen og i overensstemmelse med Grundloven.

2.2.1 EU-lovgivningen

Dette afsnit udbygger afsnittet om EU-lovgivningen og afgifter.

Den fiskale kompetence ligger som udgangspunkt hos de enkelte medlemslande i EU. Alligevel er Danmark gennem medlemskabet af EU forpligtet til at overholde en række regler, der påvirker det danske skatte- og afgiftssystem. Det er Skatteministeriets rolle at sikre overholdelsen af og hensynet til disse regler inden for ministeriets område. I forbindelse med overvejelser om lovgivningsinitiativer skal forholdet til EU-reglerne derfor altid vurderes.

Rammerne defineres af traktaten, afledt fællesskabsret (forordninger, direktiver mv.), retspraksis samt de afgørelser, Kommissionen har truffet for at føre alt dette ud i praksis⁽¹⁾.

EU-reglerne skal hovedsageligt sikre det indre marked, således at medlemslandene ikke forvrider konkurrencen ved at diskriminere varer fra andre medlemslande. Reglerne, for hvornår der er tale om diskriminering, er imidlertid ganske komplicerede.

Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told

Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told:

ARTIKEL 23 (tidl. artikel 9)

1. Fællesskabets grundlag er en Toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjeland.

2. Bestemmelserne i artikel 25 og i kapitel 2 i dette afsnit finder anvendelse på varer med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

ARTIKEL 25 (tidl. artikel 12)

Told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne. Dette gælder også finanstold.

EF-traktatens artikel 23 og 25 skal sikre den frie varebevægelse i EU. EF-Domstolen har anlagt en bred fortolkning mod toldlignende afgifter. Hvis en afgift alene rammer importerede produkter, fordi der ikke findes en indenlandsk produktion, følger det af Domstolens faste praksis, at en afgift accepteres, hvis den indgår som led i en generel intern afgiftsordning. I den forbindelse har Domstolen også gjort det klart, at det kan være nødvendigt at se på anvendelsen af indtægterne

fra afgiften - en afgift kan have samme virkning som en told, hvis provenuet fuldstændigt kompenserer indenlandske producenter af afgiftspligtige varer. I så fald skal afgiften eventuelt til lige vurderes efter statsstøtte reglerne⁽²⁾.

Forbudet mod diskriminerende eller protektionistiske interne afgifter

Forbudet mod diskriminerende eller protektionistiske interne afgifter:

ARTIKEL 90 (tidl. artikel 95)

Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.

Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.

ARTIKEL 91 (tidl. artikel 96)

Ved udførsel af varer til en medlemsstats område kan der ikke ydes godtgørelse for interne afgifter ud over det beløb, der har været pålagt dem direkte eller indirekte.

Artikel 90 skal sikre, at interne afgifter ikke forskelsbehandler importerede varer fra andre medlemslande i forhold til nationalt producerede varer⁽³⁾.

Domstolen har påpeget, at en afgift ikke kan kaldes diskriminerende, blot fordi det kun er andre medlemsstaters varer, der bliver pålagt de største afgifter, hvis dette skyldes anvendelsen af objektive og ikke-forskelsbehandlende kriterier.

Hvis varer fra andre medlemsstater på grundlag af tilfældige og/eller forskelsbehandlende bestemmelser på forhånd og/eller ved definition udelukkes fra at nyde godt af en lavere afgift, udgør dette et brud på artikel 90. Det er således ikke muligt at fritage en vare for afgift ud fra det kriterium, at varen er produceret under specielt miljøvenlige forhold, hvis disse forhold ikke kan gøres gældende ved import af tilsvarende varer⁽⁴⁾.

Traktaten fastslår også i artikel 91, at en medlemsstat ikke ved eksport af en vare kan godtgøre afgifter udover det beløb, der direkte eller indirekte har været pålagt denne vare. Forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan således godtgøres ved eksport, men kun i det omfang de faktisk og utvivlsomt har været pålagt den konkrete vare.

Uanset at en afgift ikke er i strid med artikel 90, er det i EF-Domstolens praksis gjort klart, at det ikke accepteres, at den frie varebevægelighed bringes i fare på grund af en afgifts størrelse, jf. artikel 28.

Forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner:

ARTIKEL 28 (tidl. artikel 30)

Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.

Hvis artikel 28 gælder for den nationale foranstaltning erkendes miljøbeskyttelse som et "obligatorisk krav", som kan berettigg foranstaltningen selv om den hindrer varernes frie bevægelighed. Følgende betingelser skal, i henhold til retspraksis, opfyldes hvis foranstaltningen skal berettiges med henvisning til miljøbeskyttelse:

- der må ikke være tale om forskelsbehandling, dvs. at foranstaltningen skal gælde for både indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater
- det skal kunne bevises, blandt andet på videnskabeligt grundlag, at den er nødvendig for at opnå miljømålsætningen

- den byrde, som foranstaltningen pålægger skal stå i forhold til det mål, i form af miljøbeskyttelse, der skal opnås, hvilket indebærer, at foranstaltningen ikke må skabe flere handelshindringer end nødvendigt for at opfylde miljømålsætningen, og at der ikke er nogen anden foranstaltning til rådighed, som er mindre restriktiv for handelen⁽⁵⁾.

Traktatens bestemmelser medfører således, at det hverken er tilladt at indføre særskatte - told - på andre landes varer eller at yde eksportstøtte til egne varer. Varenes fri bevægelighed må ikke indskrænkes.

Modsætningsvis er det tilladt at indføre interne afgifter, der rammer importerede og indenlandske varer på samme måde. En afgift er tilladt, hvis den indgår som led i en generel intern afgiftsordning, der ikke diskriminerer, men anvendes efter systematiske og objektive kriterier.

Statsstøtte

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab regulerer medlemsstaternes brug af foranstaltninger, der medfører støtte, som kan fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne.

Statsstøttereglerne udgør en del af EU=s konkurrenceregler. Reglerne for statsstøtte fremgår af Traktatens artikler 87-89 jf. nedenstående boks. Reglerne medfører i princippet et forbud mod at medlemsstaterne yder statsstøtte.

Statsstøtte:

ARTIKEL 87 (tidl. artikel 92)

1. Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelens mellem medlemsstaterne.

2. Forenelige med fællesmarkedet er:

a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse

b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder

c) støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget.

3. Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse

b) støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser

e) andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer beslutning med kvalificeret flertal.

ARTIKEL 88 (tidl. artikel 93)

1. Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver.

2. Finder Kommissionen - efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger - at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter sig efter denne beslutning inden udløbet af den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interesseret stat, uanset bestemmelserne i artiklerne 226 og 227, indbringe sagen direkte for Domstolen.

På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 87 eller de i artikel 89 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte.

Kriterier for statsstøtte

Der er 4 kriterier, der skal opfyldes for, at der er tale om statsstøtte:

- Der skal være tale om en støtteforanstaltning
- Støtten skal ydes ved hjælp af statsmidler
- Støtten skal kun ydes til visse virksomheder eller produktioner
- Støtten skal forvride eller true med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen

En støtteforanstaltning er karakteriseret ved, at den giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel, som de ikke ville have fået efter de normale regler. Det er uden betydning, om virksomheden modtager støtten direkte i form af tilskud eller indirekte. Traktatens definition af statsstøtte omfatter således også indirekte støtte ydet gennem en lempeligere beskatning af visse virksomheder end det normale beskatningsniveau - sådanne lempelser karakteriseres som driftsstøtte, og er som udgangspunkt ikke lovlige.

Ved statsmidler forstås midler, som stat, kommune eller amter råder over. Begrebet offentlige midler omfatter også midler, der uddeles af en fond eller en institution, hvis en offentlig myndighed har udpeget denne fond eller institution til at administrere støtten. Indtægter fra miljøafgifter er statsmidler. Hvis disse indtægter indgår i det almindelige statsbudget, vedrører anvendelsen heraf ikke statsstøtte. Er indtægten bestemt til et særligt formål, kan der være tale om statsstøtte.

Ordninger, der friholder visse virksomheder eller sektorer for omkostninger i form af skatter eller afgifter, som den ellers skulle have afholdt, og som normalt afholdes af virksomheder i Danmark, er således statsstøtte. Generelle støtteordninger, der er åbne for alle virksomheder på lige vilkår, er ikke omfattet af traktatens statsstøttebegreb.

Endelig skal der være handel over grænserne i EU med de ydelser, virksomheden producerer. Det er dog uden betydning, om virksomheden reelt eksporterer sine ydelser. Samhandlen kan være påvirket, selv om modtageren kun sælger sine produkter inden for samme land, såfremt støtten styrker virksomhedens position på hjemmemarkedet i forhold til udenlandske konkurrenter på samme marked.

Undtagelser for statsstøtte

Traktatens forbud mod statsstøtte er dog ikke absolut, og der åbnes mulighed for, at Kommissionen under visse omstændigheder kan godkende statsstøtte. Former for statsstøtte, der kan godkendes, er typisk

støtte af hensyn til miljø, beskæftigelse og regionale forhold. Kommissionen har i en række tilfælde udfyldt Traktatens bestemmelser om lovlig statsstøtte ved såkaldte rammebestemmelser for statsstøtten på forskellige områder. Normalt kan et støtteelement, som indgår i afgiftsordning ikke godkendes af Kommissionen, hvis andre bestemmelser i traktaten overskrides.

I fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte på skatteområdet⁽⁶⁾ beskriver Kommissionen reglerne for statsstøtte, der ydes via skattesystemet. Generelt set er ordninger, der anvendes på samme måde overfor alle virksomheder ikke statsstøtte. Under denne forudsætning medfører eksempelvis skattetekniske foranstaltninger som fastsættelse af skatteprocenter og afskrivningsregler eller bestemmelser til hindring af dobbeltbeskatning og skatteflugt ikke statsstøtte. Tilsvarende kan medlemslandene via generelle tiltag nedbringe visse produktionsomkostninger f.eks. af hensyn til beskæftigelse, miljø eller uddannelse, forskning og udvikling.

I fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁽⁷⁾, gør Kommissionen rede for sin fremgangsmåde ved vurderingen i henhold til traktaten af statsstøtte til miljøformål. Det følger heraf, at Kommissionen i forbindelse med miljøskattelempler kan gøre undtagelser fra forbudet mod driftsstøtte. Midlertidig fritagelse for nye miljøskatter kan således tillades, hvor det er nødvendigt for at opveje nedsat, navnlig international, konkurrenceevne. Kommissionen lægger vægt på, at støtteintensiteten er faldende i støtteperioden eller, at der ydes en modydelse af de støttede virksomheder enten i form af en aftale eller en vis signifikant afgiftsbetaling, der ligger ud over fællesskabsniveauet.

Kommissionen har ligeledes lavet særlige rammebestemmelser for statsstøtte til SMV⁽⁸⁾ (små og mellemstore virksomheder), beskæftigelse⁽⁹⁾, forskning og udvikling⁽¹⁰⁾, regionalstøtte⁽¹¹⁾, garantier⁽¹²⁾ og uddannelse⁽¹³⁾.

Kommissionen anvender den såkaldte de minimis regel⁽¹⁴⁾, som en bagatelgrænse for, hvornår statsstøtte skal godkendes. En virksomhed kan således over 3 år modtage op til i alt 100.000 Euro i støtte uden forudgående anmeldelse af støtten til Kommissionen. Udgangspunktet for de minimis støtten er, at en støtte på højst 100.000 Euro over 3 år generelt ikke har en størrelse, der påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne eller fordrejer konkurrencevilkårene, jf. traktatens artikel 87, stk. 1.

De minimis reglen omfatter både små og store virksomheder. Derimod har Kommissionen undtaget en række sektorer, der har været præget af intens konkurrence og/eller overkapacitet, hvor selv mindre støttebeløb principielt ville kunne påvirke samhandelsvilkårene, fra reglens anvendelsesområde. De minimis reglen finder derfor ikke anvendelse i kul- og stålindustrien, landbrugs- og fiskerisektoren samt transportsektoren. Virksomheder i disse sektorer kan dermed ikke modtage de minimis støtte.

Værdien på 100.000 Euro beregnes over en 3-årig periode, som begynder at løbe på det tidspunkt, hvor modtageren har opnået ret til støtten. Beløbsgrænsen for de minimis støtte berører ikke modtagerens mulighed for at få anden støtte, der er godkendt af Kommissionen.

Endelig gælder der særlige regler for statsstøtte på stålområdet⁽¹⁵⁾, landbrugsområdet⁽¹⁶⁾ og transportområdet⁽¹⁷⁾.

Anmeldelse af statsstøtte

I tilfælde, hvor der påtænkes indført en støtteordning, skal Danmark, før støtteordningen sættes i kraft, have opnået Kommissionens godkendelse af, at støtten er lovlig. En vurdering af, om en støtteordning kan anses for lovlig, skal gennemføres før et lovgivningsinitiativ omsættes i konkret lovgivning, og helst så tidligt i processen som muligt. Vurderingen kan ske på baggrund af ovennævnte rammebestemmelser, og evt. i kontakt med Kommissionen.

Træffes der beslutning om, at gennemføre en støtteordning, der skal godkendes af Kommissionen, skal ordningen anmeldes i henhold til reglerne for anmeldelse af de forskellige støtteformer. Anmeldelsen bør ske hurtigst muligt af hensyn til en hurtig godkendelse.

Statsstøtte, der udbetales uden at være godkendt af Kommissionen, er ulovlig, og Kommissionen vil, hvor støtten ikke efterfølgende kan godkendes, kunne kræve, at medlemsstaterne kræver støtten tilbagebetalt fra virksomhederne⁽¹⁸⁾.

Spørgsmål om statsstøtte kan rettes til Konkurrencestyrelsen, der i øvrigt varetager formandskabet for den statsstøtterådgivningsgruppe, der yder bistand til ministerierne.

Meddelelseskraft i henhold til Informationsproceduredirektivet

Direktiv 83/189/EØF - Informationsproceduredirektivet - blev vedtaget den 28. marts 1983 og trådte i kraft den 1. april 1984. Det pålagde alle medlemsstater en pligt til, inden de vedtager en teknisk forskrift, at sende et udkast til Europa-Kommissionen, således at denne kan informere de andre medlemsstater om udkastet. Direktivet afløste en tidligere gentleman agreement mellem EØF's medlemsstater med samme sigte. Direktivet er senere blevet ændret (98/34/EF som ændret ved 98/48/EF)

Definitionen af en "teknisk forskrift" findes i direktivets art. 1: en teknisk specifikation eller en lov eller administrativ bestemmelse eller et andet krav, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres.

En "teknisk specifikation" er krav til varens karakteristika, herunder betegnelse og emballage, mærkning og etikettering, brugsegenskaber, prøvning og prøvningsmetoder. Det er også krav til fremstillingsmetoder og -processer, når der er tale om fødevarer i videste forstand; for andre varer gælder dette krav kun, hvis metoderne og processerne har indvirkning på varens karakteristika.

Når en medlemsstat notificerer, at den vil udstede en forskrift, har den ifølge art. 9, stk. 1, pligt til at vente med udstedelsen af forskriften i tre måneder fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har modtaget alle relevante dokumenter. Kommissionen giver meddelelse herom til den centrale myndighed i hvert medlemsland, i Danmark Erhvervsfremme Styrelsen. Hvis Kommissionen finder, at forslaget indebærer en ulovlig teknisk handelshindring, giver den meddelelse derom til den notificerende medlemsstat og orienterer de andre medlemsstater.

For forskrifter af fiskal karakter gælder imidlertid andre regler.

"Fiskale bestemmelser", der skal notificeres, og nationale fremstillingsforbud, der ikke hindrer varernes frie bevægelighed, er ikke undergivet nogen ikraftsættelsesfrist, jf. art. 10, stk. 4 resp. stk. 2⁽¹⁹⁾ og således ikke omfattet af en 3 måneders stand-still periode.

Kommissionen informeres ofte om aspekter forbundet med miljøafgifter gennem klager fra virksomheder, som er påvirket af afgifterne, eller fra medlemsstater. Kommissionen er i sådanne tilfælde forpligtet til at undersøge sagen, da det er dens opgave at sikre, at traktaten overholdes. Kommissionen har derfor ret til at tage initiativet til en undersøgelse og til at anmode medlemsstaterne om oplysninger om miljøafgifter⁽²⁰⁾.

Sammenfatning

EU-lovgivningen fastsætter en række krav til udformningen af afgifter:

- en afgift må ikke have samme virkning som en told
- en afgift må ikke have samme virkning som kvantitative importrestriktioner
- en afgift må ikke være diskriminerende
- ved statsstøtte, skal der ske en anmeldelse
- meddelelse efter Informationsproceduredirektivet ved tekniske forskrifter og tekniske standarder

2.2.2 Sammenfatning

Ved udarbejdelsen af en miljøafgift skal der være taget hensyn til ovenstående betingelser og krav. Der er ikke muligt at vægte de forskellige krav. En afgift kan ikke gennemføres, hvis den er i strid med Grundloven eller EU-lovgivningen.

Det er ikke muligt at have afgiftsfritagelser, som følger en speciel miljøvenlig adfærd hos producenten, hvis udenlandske producenter ikke har mulighed for at opnå samme fritagelser.

2.3 Kontrol

2.3.1 Generelt

Det er vigtigt at bemærke, at kontrolopgaven overordnet er den samme, uanset om man vælger at forbyde et stof/produkt/vare, eller man vælger at lægge afgift på dette. Der vil fremkomme nogle af de samme problemer såsom at fastslå, hvad det reelle indhold er i en given beholder/vare, og hvilke slags kemikalier der er anvendt i halvfabrikata eller færdigvarer.

For kemikalier er vareområdet diffust og omfattende (ca. 20.000 kemikalier i Danmark, hvoraf kun ca. 5.000 er klassificeret i EU).

Uønskede kemiske stoffer/produkter, som ønskes belagt med en kemikalieafgift, kan indgå i en lang række kemiske produkter, halvfabrikata og færdigvarer.

Kontrolopgaven består af to hoved elementer, nemlig

- at konstatere om et givent produkt er eller indeholder afgiftspligtige kemikalier eller ej (varekontrol).
- at kontrollere om virksomheden afregner den korrekte afgift, herunder om deres regnskab er korrekt, deres registreringssystemer er korrekte, lagerstyring osv. (regnskabskontrol).

Opgaven med at kontrollere, om et givent produkt er omfattet af afgiften eller ej, kræver et stort kendskab til kemikalieområdet. Det skyldes, at denne kontrol ikke kun skal baseres på virksomhedens egne oplysninger, herunder evt. varedeklarerationer, men i stor udstrækning også en vurdering af om, disse oplysninger er korrekte, evt. skal der foretages kemiske analyser af stoffer/produkter/varer.

Alt andet lige - jo bedre varekendskab kontrolfolkene har, jo mere effektiv bliver kontrollen (varekontrol). Årsagen er, at vedkommende bedre er i stand til at foretage en risikovurdering, dvs. vurdere hvor muligheden for fejl er størst.

Denne kontrol står i kontrast til kontrollen med om virksomheder, som bliver omfattet af afgiften, også afregner denne korrekt (regnskabskontrol). En sådan kontrol kræver som udgangspunkt kun et begrænset kendskab til kemikalieområdet. Årsagen er, at denne kontrol hovedsageligt vil bestå i at gennemgå virksomhedernes regnskabsmateriale, forretningsgange, kontrollere om virksomhedens regnskaber stemmer overens med deres lager osv.

Når man ønsker at gennemføre afgifter på nye tekniske områder, er det hensigtsmæssigt, at man forinden foretager en undersøgelse af, hvorvidt de ressourcer og know-how den pågældende afgift vil stille krav om hos myndighederne, allerede er til stede i den offentlige sektor, og dermed undgå, at der anvendes flere ressourcer end nødvendigt til at løse kontrolopgaven.

På kemikalieområdet er der allerede opbygget et indgående kendskab til området i Kemikalieinspektionen, der henhører under Miljøstyrelsen. Kemikalieinspektionen forestår i dag kontrollen af klassificeringen og mærkningen af kemiske stoffer og produkter, der sælges i Danmark både til virksomheder og private. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at udnytte denne kompetence i varekontrollen af en afgift på kemikalier. Herved vil det eksisterende kemikalie-kendskab kunne nyttiggøres i afgiftskontrolarbejdet, uden at der skal opbygges tilsvarende dybtgående kompetence i ToldSkat.

Et andet forhold, der taler for at henlægge varekontrollen under Kemikalieinspektionen, er, at de har udarbejdet massestrømsanalyserne, der ligger til grund for konkret valg af varegrupper. Kemikalieinspektionen har derfor et indgående kendskab til hvilke stoffer/produkter/varer, der bliver omfattet af en kemikalieafgift.

Ved en deling af kontrolopgaven bør der sikres Kemikalieinspektionen og ToldSkat nødvendige regler til en effektiv og smidig administration og kontrol af nye kemikalieafgifter, som f.eks. fælles kontroller, udveksling af oplysninger m.v.

Leverandørerklæringer har tidligere været nævnt som en måde, hvorpå virksomheder har kunne godtgøre indholdet i et givent produkt. Men det kan være vanskeligt at fremskaffe en leverandørerklæring, og i nogle tilfælde umuligt for en importør at fremskaffe, da indholdet i varerne betragtes som værende leverandørens forretningshemmelighed. Samtidig vil en udenlandsk leverandør ofte ikke have tilstrækkeligt kendskab til den danske lovgivning til at udfærdige en sådan erklæring som kan opfylde den

danske afgiftslovgivning, ligesom der ikke kan ses bort fra, at en "lempelig" erklæring fra leverandøren kan være et godt konkurrenceparameter.

Den eneste endegyldige form for dokumentation vil være en kemisk analyse foretaget på et dansk akkrediteret laboratorium.

Dette medfører, at hvis virksomhederne vil være sikre på, at de overholder afgiftslovgivningen skal virksomheden afholde de omkostningerne ved at få foretaget en kemisk analyse af deres produkt.

2.3.2 Dækningsafgift/leverandørerklæring

Såfremt et produkt (forarbejdet materiale) også fremkommer i færdigvarer, kan varer der importeres eller købes i andre EU-lande pålægges en dækningsafgift for, at afgiften ikke skal have konkurrenceforvridende effekt. Problemet består i, at det kan være svært at konstatere, hvilke halvfabrikata/stoffer m.v. en færdigvare indeholder, og ikke mindst mængden af det pågældende halvfabrikata/stof. Endvidere vil køberen ikke altid være klar over eller opmærksom på, at en del af varen er afgiftspligtig. Dette giver i praksis anledning til problemer.

En dækningsafgift betyder også, at antallet af afgiftspligtige bliver væsentlig større f.eks., da detailforretninger, der lejlighedsvis selv køber varer i udlandet, der indeholder afgiftspligtige kemikalier, også skal betale dækningsafgift.

Desuden er der en stor risiko for, at disse fejlagtigt ikke betaler en eventuel kemikalieafgift. Forklaringen er, at kun et begrænset antal af disse detailforretninger, må antages at have tilstrækkeligt kendskab til kemikalieområdet til at kunne vurdere om, de pågældende varer indeholder afgiftspligtige kemikalier eller ej.

2.3.3 Forslag til fremtidig løsning af kontrolopgaven

Da kontrollen af kemikalier som udgangspunkt kræver et varekendskab, som p.t. ikke er tilstede i ToldSkat, kan det overvejes, at flytte dokumentationspligten for om et givet produkt/kemikalie o. lign. er omfattet af den pågældende afgift eller ej fra myndighederne til den registrerede virksomhed.

Dette ville i praksis betyde, at virksomheder, der ønsker at indføre varer, hvor det ikke umiddelbart er muligt at afgøre, om de er omfattet af den pågældende afgift eller ej, ville være forpligtiget til at fremskaffe dokumentation for, at den pågældende vare ikke er omfattet af afgiften, f.eks. via en verifikation fra et af akkrediteret laboratorium.

I de tilfælde, hvor virksomheden ikke har indhentet en verifikation, og hvor myndighederne rejser tvivl om den pågældende vare er omfattet eller ej, bør der indføres en hjemmel i loven, der giver mulighed for, at kræve at der foretages en verifikation af varen for virksomhedens regning.

Arbejdsgruppen er klar over, at dette er en væsentlig ændring af den nuværende kontrolfilosofi, hvorefter myndighederne altid afholder omkostningerne til kemiske analyser m.v., men det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil anspore virksomhederne til at sikre sig den tilstrækkelige dokumentation med henblik på en korrekt afgiftsmæssig behandling, og dermed sikres det, at der ikke sker en konkurrencemæssig forvridning imellem virksomhederne.

Samtidig skal man huske, at det er virksomhedens ansvar, at angivelserne og afregningen af en afgift sker korrekt, og de bør vel derfor få foretaget kemiske analyser af både halvfabrikata og færdigvarer, hvor der er begrundet tvivl om varen er omfattet af afgiften eller ej.

Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at dette ikke er en væsentlig ekstra byrde, som man derved pålægger virksomhederne, da kemiske analyser i tvivlstilfælde må antages at være en naturlig del af virksomhedens interne kontrol af at afgifterne afregnes korrekt og at de opfylder de krav og specifikationer som f.eks. deres kunder stiller til varerne.

2.3.4 Sammenfatning

Behovet for en deling af kontrolopgaven er afhængig af, hvorledes afgiften udformes. Overordnet kan man sige, at jo mere vanskeligt og teknisk det er at afgrænse det afgiftspligtige område jo større krav om varekendskab og teknisk viden stiller det til både myndigheder og virksomheder.

Med udgangspunkt i de 3 afgiftsmodeller, som nævnes i kapitel 5 Biocider og imprægneret træ (1. Afgift differentieret efter indhold og type af imprægneringsmiddel, 2. Afgift differentieret efter typen af imprægneringsvæske og 3. Generel afgift på imprægneret træ indeholdende kobber, krom eller kreosot) så vil model 1, som er den mest ideelle løsning set fra et miljømæssigt synspunkt stille store krav om varekendskab og teknisk viden hos den myndighed, som skal forestå varekontrollen.

Årsagen er, at et varekendskab er nødvendigt for at kunne foretage en kvalificeret risikovurdering af de oplysninger som en virksomhed fremkommer med og udtage stikprøver osv.

Vælger man derimod model 3 vil behovet for varekendskab være væsentlig mindre, da det i denne model kun er et spørgsmål om at konstatere, om der er tale om imprægneret træ, som indeholder kobber, krom eller kreosot. I denne situation vil regnskabskontrollen også almindeligvis relativt enkelt kunne afgøre om produktet er omfattet af afgiften eller ej.

I forbindelse med indførelsen af en afgift på kemikalieområdet, er det også relevant i forhold til vurderingen af om en opgavedeling er fornuftig, om afgiften skal indeholde en dækningsafgift (afgift på færdigvarer og halvfabrikata, som indeholder afgiftspligtige varer) eller ej. Hvis det er tilfældet kan det betyde, at kontrolfolkene skal have et varekendskab samt teknisk viden for at kunne vurdere om en given færdigvarer indeholder afgiftspligtige varer eller ej.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at man i forbindelse med en eventuel indførelse af nye afgifter på kemikalieområdet bør foretage en nøje vurdering af, om de stiller krav om varekendskab og teknisk viden hos de folk, der skal kontrollere dem. Hvis det er nødvendigt, at kontrolfolkene har en vis varekendskab, kan det være hensigtsmæssigt at undersøge, om denne varekendskab og teknisk viden allerede er tilstede inden for den offentlige sektor, og om det er muligt at drage nytte af denne ekspertise i stedet for at opbygge de samme kompetencer flere steder inden for det offentlige.

-
1. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit I, 7, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997
 2. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit III, 15 og 16, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997
 3. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit II, 17, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997
 4. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit I, 18, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997
 5. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit III, 41, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997
 6. Jf. Kommissionens meddelelse af 11. november 1998 (EFT C384)
 7. Jf. Kommissionens meddelelse af 10. marts 1994 (EFT C 72)
 8. Jf. Kommissionens rammebestemmelser af 23. juli 1996 (EFT C213)
 9. Jf. Kommissionens meddelelse af 3. januar 1997 (EFT C1)
 10. Jf. Kommissionens rammebestemmelser af 17. februar 1996 (EFT C45)
 11. Jf. Kommissionens rammebestemmelser af 7. april 1998 (EFT C107)
 12. Jf. Kommissionens meddelelse af 11. marts 2000 (EFT C71)
 13. Jf. Kommissionens rammebestemmelser af 11. november 1998 (EFT C343)
 14. Jf. Kommissionens meddelelse af 6. marts 1996 (EFT C68)
 15. Kul- og stålindustrien er omfattet af en særskilt traktat, EKSF-traktaten, og kan derfor ikke omfattes af en forordning udstedt i medfør af EF-traktaten.

16. Artikel 36 (tidligere 42) Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 37, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 33 angivne målsætning.

17. Artikel 73 (tidligere art 77): Støtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, er forenelige med denne traktat.

18. Kilder til afsnittet om statsstøtte: Kirsten Borgsmid "Skatter og afgifter i det indre marked", Jurist og økonomiforbundetsforlag 1993, Miljøafgifter i det indre marked, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997 og EF-rammebestemmelser for statsstøttet til miljøbeskyttelse (20017 C 37/03).

19. "Vejledning om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssektorens tjenester" fra Erhvervsfremmestyrelsen april 2001.

20. Miljøafgifter i det indre marked, afsnit III, 50, Meddelelse fra Kommissionen, 26. marts 1997

3 Kemikalieafgifter i andre lande

Arbejdsgruppen har via OECD's database over afgifter forsøgt at tilvejebringe et overblik over afgifter på kemikalier i andre lande. Desuden er benyttet en nyere undersøgelse fra Det Europæiske Miljøagentur.⁽²¹⁾

3.1 Afgift på udledning af kemikalier

Der eksisterer kun i ganske begrænset udstrækning afgifter direkte på kemikalier. I de lande, der opererer med sådanne afgifter, er der typisk tale om udledningsafgifter, således som det også er kendt fra de danske afgifter på svovl, spildevand osv. (eksempelvis Australien, Tjekkiet, Ungarn, Island, Polen og Sydkorea). I Island er udledningen af giftstoffer og råolie således afgiftsbelagt, medens Sydkorea anvender et differentieret afgiftssystem på deponering af emballage, der har indeholdt giftige produkter eller kosmetik, samt en række kemikalier (f. eks. pesticider, insecticider og polyacetater). I USA anvendes i Rhode Island en affaldsavgift på organiske opløsningsmidler. Endvidere anvendes i Polen en emissionsavgift på giftige substanser, der udledes til luften og en afgift på giftstoffer i industrielt spildevand.

3.2 Afgift på produkter, der indeholder kemikalier

En del lande anvender produktafgifter i form af afgift på for eksempel batterier, bildæk og emballage. Bag ved sådanne afgifter ligger ofte en vurdering af miljø- og sundhedsrisikoen ved de i produktet anvendte kemikalier. Der kan være tale om såvel egentlige afgiftsregler som forskellige former for gebyrordninger.

Som et eksempel på det sidste kan nævnes den svenske ordning med gebyrer på batterier indeholdende kviksølv, kadmium eller bly. Den svenske ordning fungerer ved, at den gebyrpligtige (producenten eller importøren) betaler et fast beløb pr. vægtenhed af den pågældende batteritype til de statslige miljømyndigheder til dækning af udgifter

- ved bortskaffelse og genanvendelse af farlige batterier, dvs. batterier med et vist minimumsindhold af kviksølv, kadmium eller bly,
- til den til brug herfor nødvendige information,
- til indsamling af blyholdige batterier i øvrigt, samt
- til miljømyndighedernes sagsbehandling

De batterityper som efter den svenske ordning er gebyrpligtige er sølvoxid- og zink-batterier, når disse efter deres indhold af stoffer i øvrigt betegnes som miljøfarlige, samt lukkede Nikkel-Kadmium-batterier, blyakkumulatorer og øvrige blybatterier.

3.3 Egentlige afgifter på kemikalier

Kun i ganske få tilfælde er der tale om afgifter på produktion eller import af kemikalier.

Pesticider

I de nordiske lande samt i Belgien og dele af Canada (British Columbia) er der således afgift på pesticider. For Belgiens vedkommende er pesticider til landbrugsformål dog fritaget for afgift. Landenes pesticidafgifter beregnes principielt på tre forskellige grundlag:

- mængden af aktive stoffer i produktet,
- størrelsen af arealet, der skal behandles, ganget op med standarddoseringen pr. arealenhed, eller
- salgsprisen for produktet.

Danmark har også en afgift på pesticider⁽²²⁾

VOC'er

I Svejt har der siden 1998 eksisteret en afgiftsordning på VOC. Der er tale om en afgift, der ligger under det svejtsiske sundheds- og miljøministerium, men som administreres af toldmyndighederne.

Loven (SR 814.018) definerer VOC som organiske forbindelser med et damptryk på mindst 0,1 mbar ved 20° C eller med et kogepunkt på højst 240° C ved 1013,25 mbar. Det er dog ikke alle disse stoffer, der er afgiftspligtige. Afgiftspligtige stoffer er således VOC, jf. definitionen, der tillige optræder på en

stofpositivliste eller på en produktpositivliste. Der er i alt tale om 81 stoffer /stofgrupper og ca. 350 produkter / produktgrupper.

Afgiftssatsen er 2 Sfr. pr. kg. VOC, svarende til ca. 10 kr. pr. kg. stigende til 3 Sfr. pr. kg. VOC, svarende til omkring 15 kr. pr. kg., i 2003, som opkræves hos producenten eller importøren.

Provenuet tilbageføres fuldt ud til de forsikringsselskaber, der omfattes af den obligatoriske sygeforsikringsordning. Forsikringsselskaberne fordeler herefter afgiftsprovenuet til borgerne⁽²³⁾.

I afsnit 6.5 vurderes en afgiftsregulering her i landet af VOC'er.

Ozonforbrugende stoffer

Flere lande opererer med afgifter på ozonreducerende kemikalier blandt andet som opfølgning på internationale aftaler om at nedbringe udledningen af ozonforbrugende stoffer. I Europa er dette tilfældet med Tjekkiet, Ungarn, Polen og Sverige.

Danmark har en afgift på CFC og haloner.

Andre

Egentlige kemikalieafgifter anvendes desuden i Canada (British Columbia) på opløsningsmidler og brandfarlig opløsninger generelt og i Norge på klorerede opløsningsprodukter.

Danmark har ligeledes en afgift på klorerede opløsningsmidler.

3.4 Sammenfatning

Flere lande har regulering af anvendelsen af kemikalier ved hjælp af afgifter. Arbejdsgruppen har imidlertid ikke - bortset fra afgiften på VOC'er i Svejts - fundet afgifter på kemikalier, som ikke allerede forefindes i Danmark.

21. "Environmental taxes: recent developments in tools for integration", november 2000, Environmental issues series no. 18, European Environment Agency.

22. Lovbekendtgørelse nr. 798 af 9. november 2001, som senest ændret ved lov nr. 1029 af 22. november 2000.

23. Den fulde lovttekst samt bilagene til loven kan ses på web-adressen:

http://www.gesetze.ch/sr/814.018/814.018_000.htm

4 Råstoffer og produkter, der kan give anledning til dioxindannelse

Dioxin eller mere korrekt dioxiner er en gruppe af kemiske stoffer, der ikke produceres i Danmark og ej heller importeres. Det er stoffer, der primært dannes ved forbrændingsprocesser i såvel industrien som i private brændeovne.

Dioxiner hører til blandt de mest toksiske stoffer, der kendes. Den mest karakteristiske effekt i mennesker efter høj dioxinbelastning er hudsygdommen chloracne. Dioxinerne kan desuden påvirke bl.a. leverfunktionen og udviklingen af immunsystemet, nervesystemet og kønsorganerne. Dioxinerne anses også for at være kræftfremkaldende og have hormonforstyrrende effekter.

Dioxiner er yderst stabile stoffer, som meget langsomt nedbrydes i naturen. Stofferne har dermed en ekstrem lang leve-/opholdstid i miljøet. I naturen har dioxinerne en stor tendens til at opkoncentreres gennem fødekæder og blive akkumuleret i fisk, pattedyr og mennesker.

Miljøstyrelsen har for nylig gennemført en massestrømsanalyse, hvor der er peget på forskellige kilder til dioxindannelse⁽²⁴⁾.

Kilder til dioxindannelse:

- Affaldsforbrænding
- Afbrænding af biomasse i mindre enheder uden røggasrensning, fx i brændeovne og gårdfyre. Afbrænding af rent træ i brændeovne er ikke det store problem, men der brændes også andre materialer som papir, pap, mælkekartoner, behandlet træ mv. Afbrænding af disse materialer forventes at fremme dioxindannelse, fordi de kan indeholde kobber, der virker som katalysator for dioxindannelse. Det kan fx dreje sig om farvestof på papir og træ fra importerede engangspaller, der kan være behandlet med pentachlorphenol, (uden det kan ses på træet).
- Fordampning fra træ behandlet med pentachlorphenol (det drejer sig især om konstruktionstræ brugt i perioden 1950 -1978, hvor pentachlorphenol var almindeligt anvendt til træbeskyttelse i Danmark). En del af det træ findes stadig i huse og må antages stadig at indeholde dioxin, som langsomt fordampes. I henhold til bekendtgørelse om salg og anvendelse af pentachlorphenol er der forbud mod såvel træbeskyttelse som indhold i varer.
- Bygningsbrande, køretøjer(ufuldstændig forbrænding) og midlertidige depoter for brændbart affald.
- Omsmeltning af stål- og aluminiumsskrot.

Massestrømsanalysen for dioxin peger ikke umiddelbart på særskilte produktgrupper, hvor en afgift er oplagt, idet afbrænding af affald og biomasse samt stål- og aluminiumsforarbejdende virksomheder er de væsentlige kilder til dioxindannelse. I forhold til både affaldsforbrænding og stål- og aluminiumsforarbejdning er det dog vigtigt at understrege, at visse PVC-holdige produkter kan give anledning til miljøproblemer. Ved forbrænding af PVC-holdigt affald kan der i visse temperaturintervaller ske en ufuldstændig forbrænding, som kan føre til dioxindannelse, ligesom genanvendelse af stål medfører termisk behandling i temperaturintervaller, der favoriserer dannelse af dioxin fra visse typer af stål, der er påført en PVC-holdig overfladebehandling. PVC er allerede pålagt en afgift, jf. lov om afgift af polyvinylchlorid og ftalater (PVC og visse blødgøringsmidler)⁽²⁵⁾.

Kilderne til emissionerne er således mange og kan betegnes som diffuse, hvilket betyder, at det er meget svært at få kendskab til de konkrete udslip, da der er mange usikkerheder til stede. Målinger ved hver enkelt skorsten er i princippet nødvendige for at kende til de nøjagtige emissionsmængder. På baggrund af de meget diffuse emissionskilder vurderes det, at det vil være forbundet med for store administrative vanskeligheder at håndtere en afgift for dioxiner. Den samlede emission til luft i Danmark er årligt estimeret til 19-170 gram dioxinækvivalenter, så der er heller ikke tale om store mængder dioxiner, der emitteres.

Miljøstyrelsen har igangsat andre tiltag for at begrænse miljøbelastningen med dioxinerne. Ved etablering af nye forbrændingsanlæg stilles der krav om overholdelse af en emissionsgrænse på 0,1 nanogram dioxin pr. kubikmeter røggas. På eksisterende forbrændingsanlæg gennemføres dioxinrensforanstaltninger. Der er således indgået en aftale med Amtsrådsforeningen, der skal medvirke til, at alle eksisterende forbrændingsanlæg overholder emissionsgrænseværdien for dioxin på 0,1 nanogram/m³ røggas inden udgangen af 2004, hvor dette først kræves opfyldt d. 28. december 2005, jf. Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald (direktivet er endnu ikke implementeret i Danmark).

Herudover har Miljøstyrelsen i foråret 2001 igangsat en informationskampagne, der skal oplyse borgerne om faren for miljøbelastninger med dioxin ved afbrænding af andet end rent træ i brændeovne og gårdfyre.

Sammenfatning

Alt i alt må det konkluderes, at dioxiner - på trods af deres store miljøfare - ikke er relevante som direkte afgiftsgrundlag, idet de administrative vanskeligheder ved at håndtere afgiftsordningen vil overstige de fordele, der måtte være.

24. Miljøprojekt nr. 570 2000

25. Lov nr. 954 af 29. december 1999

5 Biocider og imprægneret træ

I Finanslovsaftalen for 2001 fremgår det, at mulighederne for øget afgiftsregulering af anvendelsen af biocider skal vurderes. I "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" (afrapporteringen i forbindelse med finanslovsaftalerne for 2000) peger arbejdsgruppen på, at der på det mellem lange sigt kan arbejdes videre med en undersøgelse af mulighederne for en afgift på imprægneret træ. Dette kapitel beskriver mulighederne for en afgift på biocider og en afgift på imprægneret træ.

5.1 Biocider

Biocidmidler hører begrebsmæssigt til gruppen af bekæmpelsesmidler (pesticider), som desuden består af plantebeskyttelsesmidlerne. Plantebeskyttelsesmidlerne og biociderne reguleres fælles i kemikalielovens kapitel 7 og i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen.

Der er godkendelsespligt i Danmark for en række af biocidmidlerne. Det drejer sig om produktgrupper som f.eks. træbeskyttelsesmidler, rottmidler, insektmidler. Bekæmpelsesmiddel-afgiftsloven regulerer både plantebeskyttelsesmidlerne og de pt. godkendelsespligtige biocidmidler, dog med en forskellig afgiftssats, jf. nedenfor.

Præcisering af begreber

Bekæmpelsesmidler: Samlebeteegnelse for plantebeskyttelsesmidler og biocider

Pesticider: Blev før i tiden ofte anvendt i stedet for bekæmpelsesmidler

Biocider: De bekæmpelsesmidler som ikke anvendes som plantebeskyttelsesmidler

Biociddirektivet (Rdir 98/8/EF) blev gennemført i Danmark i maj 2000. Frem til 2010 vil der være tale om en overgangsperiode mellem gamle danske regler og biociddirektivets ordning. I løbet af overgangsperioden vil direktivet medføre en udvidelse af det godkendelsespligtige område i Danmark med en række nye produkttyper. Således skelner biociddirektivet mellem i alt 23 forskellige produkttyper, hvoraf kun en del allerede er godkendelsespligtige efter den hidtidige nationale ordning. Af store nye produktgrupper kan især nævnes desinfektionsmidler og konserveringsmidler.

Som følge af krav i biociddirektivet er der ved ændringen af bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen indsat en bestemmelse, hvorefter der opkræves gebyr hos en ansøger om godkendelse af et biocidmiddel efter biociddirektivet til dækning af myndighedens udgifter ved behandling af godkendelsessagen.

5.1.1 Kortlægning af biocid anvendelsen i Danmark

Miljøstyrelsen har fået foretaget en kortlægning af biocidanvendelsen i Danmark⁽²⁶⁾. Kortlægningen omfatter samtlige de 23 produktgrupper, som biociddirektivet regulerer, og for hver gruppe indeholder rapporten en beskrivelse af anvendelse og funktion af biociderne, markedsaktører, biocider (aktivstoffer) anvendt i Danmark samt forbrug af biociderne i færdigvarer.

Kortlægningen viser bl.a., at desinfektionsmidler og træbeskyttelsesmidler udgør en stor del af det mængdemæssige biocidforbrug i Danmark. Brugen af træbeskyttelsesmidler i Danmark er allerede omfattet af en godkendelsesordning. Kortlægningen vil blive anvendt til strategiske overvejelser om prioritering af indsatsen på biocidområdet i Danmark. Kortlægningen kan også danne grundlag for overvejelser om nye afgifter på biocidområdet.

På biocidområdet har Miljøstyrelsen besluttet at prioritere trykimprægneret træ som første objekt for nye afgifter. Trykimprægneret træ er ikke et biocid i sig selv, men en vare, der er behandlet med et biocid (træbeskyttelsesmiddel). Første prioritet af imprægneret træ skyldes, at anvendelsen af træbeskyttelsesmidler udgør en stor del af det mængdemæssige biocidforbrug i Danmark. Trykimprægneret træ kan indeholde kreosot, kobber og krom, som anses for særligt problematiske.

5.1.2 Nuværende afgifter på biocider

I bekæmpelsesmiddelafgiftsloven⁽²⁷⁾ er fastsat afgifter for biocidmidler, der ved afgiftslovens ikrafttræden (1. januar 1996) var godkendelsespligtige efter kemikalieloven (det gamle godkendelsespligtige område). Afgiftssatserne er anført i nedenstående tabel:

Kemiske midler til:	Pct. af den afgiftspligtige værdi
<ul style="list-style-type: none">• bekæmpelse af insekter, mider, snegle, utøj mv., bortset fra midler til bekæmpelse af skadedyr i træ (nogle insektmidler og sneglemidler vil være plantebeskyttelsesmidler) 35 pct.• afskrækkelse af insekter mv. og vildtlevende pattedyr og fugle 25 pct.• bekæmpelse af træødelæggende svamp og skadedyr i træ 3 pct.• bekæmpelse af algevækst 3 pct.• bekæmpelse af slimdannende organismer i papir 3 pct.• bekæmpelse af rotter, mus, mosegrise, muldvarpe og kaniner 3 pct.	

5.2 Imprægneret træ

Størstedelen (knap 90 pct.) af det danske forbrug af imprægneret træ sker i form af trykimprægneret træ. Herudover benyttes også vakuumimprægnering og overfladebehandling.

Trykimprægneret træ

Trykimprægneret træ anvendes især til bygningskonstruktioner og som almindelig trælast (det vil sige byggevarer som brædder, planker og stolper) samt ledningsmaster. Anvendelsesområderne dækker hegn, skure, garager, legepladsredskaber, havemøbler og andre udendørs konstruktioner.

Træbeskyttelsesmidler, der har en effekt overfor træødelæggende svamp og/eller skadedyr i træ, skal i Danmark godkendes før salg, import eller anvendelse efter regler for bekæmpelsesmidler, jf. bekendtgørelse af lov om kemiske stoffer og produkter⁽²⁸⁾ samt bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler⁽²⁹⁾.

Til imprægneret træ, der er produceret i Danmark, skal være anvendt midler, der er godkendt af Miljøstyrelsen. Det er muligt at importere imprægneret træ, der er imprægneret med midler, der ikke er godkendt.

I trykimprægneret træ i Danmark anvendes hovedsageligt følgende aktivstoffer: kobber, krom, bor, forskellige organiske aktivstoffer samt kreosot. Afgiftsobjektet er i første omgang træ imprægneret med kreosot, kobber og/eller krom, da disse stoffer anses for særligt problematiske. Samtlige tre stoffer står på Miljøstyrelsens nye liste over uønskede stoffer.

Gennem de senere år har forbruget af trykimprægneret træ i Danmark været nogenlunde konstant på ca. 170.000 tons trykimprægneret træ⁽³⁰⁾. Der er dog sket en markant ændring i anvendelsen af indholdsstofferne i det trykimprægnerede træ. Således er der sket et markant fald i anvendelsen af de mest miljø- og sundhedsskadelige stoffer, hvorefter disse er erstattet af mindre, men stadig problematiske stoffer. Denne tendens er dels forårsaget af reguleringer på området og dels ved frivillige aftaler med branchen⁽³¹⁾.

Andre imprægneringsmetoder

Ud over trykimprægnering bliver træ som nævnt også beskyttet ved vakuumimprægnering og overfladebehandling.

Vakuumimprægnering sker hovedsageligt af træ til vinduesrammer og døre. Der anvendes i dag ikke krom, kobber eller kreosot ved vakuumimprægnering.

Overfladebehandling af træ sker ved påsmøring eller ved at dyppe træet i behandlingsvæsken. Behandlingsvæsken skal være godkendt i Danmark, og kan derfor ikke indeholde kreosot og krom. Trykimprægneret træ indeholder en langt større mængde af imprægneringsmidler end overfladebehandlet træ.

Det forventes, at der i løbet af 2002 vil findes trykimprægneret træ uden metalholdige midler på markedet til mange anvendelser.

Dette afsnit betragter muligheder for en afgift på imprægneret træ, som indeholder kobber, krom eller kreosot.

5.2.1 Imprægneringsmidler

Kobber og krom

Kobber- og kromforbindelser i det trykimprægnerede træ udgør ikke alene et problem i brugsfasen, hvor det langsomt frigøres fra det imprægnerede træ, men også i dag i forbindelse med affaldsbehandlingen. Sidstnævnte skyldes primært, at både kobber og krom ophobes i slagger og asken ved afbrænding af det trykimprægnerede træ, hvilket vanskeliggør anvendelsen af disse restprodukter. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at isolere og genanvende disse metaller fra restprodukterne på en økonomisk rentabel måde, og trykimprægneret træ skal i dag deponeres. Der kører i øjeblikket forskellige forsøg om behandlingen af imprægneret træ i affaldsstrømmen, jf. senere.

Godkendelse af kromholdige midler ophørte pr. 1. januar 1997, hvorefter kromholdige midler kun kan anvendes til trykimprægnering af træ i Danmark efter dispensation. For øjeblikket er der givet dispensation til ganske enkelte områder, som primært omfatter træ til det marine miljø samt telefonstolper, da egnede alternativer midler ikke har kunnet identificeres. Det skal i denne forbindelse nævnes, at det er lovligt at importere trykimprægneret træ imprægneret med krom.

En analyse af forbruget af trykimprægneret træ i Danmark har vist, at der ikke er sket en markant stigning i importen af kromimprægneret træ efter 1997, hvor trykimprægneringen med krommidler i Danmark ophørte, derimod er der sket en kraftig forøgelse af anvendelsen af kobbermidler, således at det samlede forbrug af trykimprægneret træ blev opretholdt på et relativt konstant niveau.

Kobbermidler er godkendt som træbeskyttelsesmiddel i Danmark.

Kreosot

Kreosot i forbindelse med trykimprægnering anses for uønsket primært på grund af sundhedsmæssige problemer i brugsfasen, da stoffet er kræftfremkaldende.

Træimprægnering med stoffet kreosot er reguleret ved direktiv 94/60/EF under direktiv 76/769/EØF samt Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om begrænsning af salg og anvendelse af kreosot⁽³²⁾.

Kreosot er ikke godkendt som træbeskyttelsesmiddel i Danmark, men der kan importeres imprægneret træ med kreosot.

Arsen

Efter beslutningen om at afvikle arsen blev arsen kun anvendt på dispensation i yderst begrænset omfang, og brugen ophørte pr. 1. januar 1994 efter en frivillig aftale med branchen. På nuværende tidspunkt anvendes arsen ikke til træimprægnering, og der må ikke importeres træ imprægneret med arsen, jf. Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål⁽³³⁾.

Anden regulering ud fra miljø- og sundhedsmæssige hensyn

Miljøbelastende stoffer i imprægneret træ giver også problemer i forbindelse med bortskaffelsen af træet, idet metallerne genfindes i restprodukterne ved forbrænding og derved gør det vanskeligt at genanvende restprodukterne. Derfor skal det i henhold til regeringens affaldsplan "Affald 21" sikres, at imprægneret træ bliver udsorteret som ikke-forbrændingseget affald. Dog kan kreosotbehandlet træ tillades forbrændt. Når der er udviklet egnede behandlingsmetoder skal det indsamles og behandles særskilt.

Bortskaffelsen af imprægneret træ er i dag reguleret således, at kommunerne skal udsortere imprægneret træ med henblik på deponering. Bortset fra neddelte kreosotimprægneret træ, som kan forbrændes.

Da det kan være vanskeligt at udsortere imprægneret træ fra alt andet træ, har Miljøstyrelsen udarbejdet en orientering om håndtering af imprægneret træ, som definerer imprægneret træ bredt, som alt træ der er behandlet med træbeskyttelsesmiddel, også overfladebehandlet. Den brede definition skyldes dels, at langt det meste imprægnerede træ, der bliver til affald i dag indeholder de stoffer som giver problemer ved bortskaffelsen, og dels at der på nuværende tidspunkt ikke er værktøjer klar til, at man i praksis vil kunne sortere det behandlede træ. Med metalfrie imprægneringsmidler på markedet vil det imidlertid være relevant at kunne sortere træet yderligere.

Miljøstyrelsen har flere projekter undervejs, som skal sikre behandlingsmetoder for træ der er imprægneret med metalforbindelser. Endvidere er der en metode under udvikling for sortering af træet og en håndbog som skal gøre det praktisk muligt at sortere.

Sammenfatning for miljø- og sundhedsproblemer

Nedenstående Tabel illustrerer hvor de primære miljø- og sundhedsmæssige problemer findes i de forskellige livscyklusfaser for træ trykimprægneret med forskellige midler. Stjerne (fra 1 til 4) illustrerer en relativt stigende miljø/sundhedsbelastning for de forskellige alternativer.

	Produktionsfasen	Brugsfasen	Bortskaffelsesfasen
Kreosot	****	****	**
Kobber + krom	***	**	***
Kobbermidler	**	**	**
Metalfrie midler	*	*	

Kreosot er kendt for at kunne frembringe hudkræft, hvilket anses for særligt problematisk, da man ved håndtering af det imprægnerede træ i samtlige livscyklusfaser kan forvente en direkte exponering til "target organet" (huden). Krom (6) kan danne kræft ved indånding, og må derfor også anses for særdeles problematisk i produktionsfasen. Da krom i det imprægnerede træ hovedsageligt findes i den langt mindre problematiske forbindelse (krom 3) anses problemerne med kromimprægneret træ i brugsfasen for mindre miljø- og sundhedsbelastende, sammenlignet med produktionsfasen. I bortskaffelsesfasen udgør kobber og krom som tidligere nævnt et miljømæssigt problem, da man i øjeblikket ikke på en økonomisk rentabel måde kan isolere metallerne fra restprodukterne. Kobbermidler uden krom indeholder normalt foruden kobber organiske svampemidler, der er relativt langsomt nedbrydelige. I bortskaffelsesfasen udgør metallerne et problem og træet deponeres i dag. Trykimprægneret træ med metalfrie midler anses for at udgøre den mindste miljø og sundhedsmæssige belastning, sammenlignet med de i tabellen øvrige alternativer.

5.2.2 Frivillig aftale om klassificering

I de nordiske lande er der oprettet en frivillig aftale om klasseinddeling for imprægneret træ, som angiver egnede brugsområder. Størstedelen af det trykimprægnerede træ, der sælges i Danmark, følger denne klasseinddeling. For hver af klasserne angives mindstekrav til indhold af de anvendte aktivstoffer per kubikmeter splintved i det trykimprægneret træ.

- Klasse A: Træ i permanent kontakt med jord eller ferskvand. Fuld indtrængen til kerneveddet. Denne klasse bruges til trykimprægnering af master, sveller, hegnspæle, stolper i jord og træ til altandæk, f.eks. have- og anlægsmaterialer, sø- og åbrinksforstærkninger.
- Klasse AB: Træ, som er udsat for vejr og vind eller kondens, men ikke i permanent kontakt med jord eller vand. Fuld indtrængning til kerneveddet. Klassen bruges til trykimprægnering af "træ

over jord", udvendige beklædninger ved husbygning, hegn og udemiljøer, samt savet gran til samme formål.

- Klasse B: Som klasse AB, men til imprægnering af udvendige døre og vinduer.
- Klasse M: Træ i salt havvand samt træ, hvortil der stilles specielle krav til holdbarhed og styrke. Fuld indtrængning til kerneveddet. Klassen bruges til f.eks. havnematerialer, bådebroer, osv. Træ til andre konstruktionsformål: Havnepæle og luftledningsmaster.

5.2.3 Afgiftens incitament

Formålet med en afgift på imprægneret træ, som indeholder krom, kobber og kreosot, er at øge incitamentet til at anvende alternativer, som miljømæssigt set er bedre. Afgiften skal ligeledes øge incitamentet til kun at anvende trykimprægneret træ, hvor det er nødvendigt.

Afgiften skal give producenterne et økonomisk incitament til at anvende alternative imprægneringsmidler og for importørerne til at importere træ, som ikke indeholder kobber, krom og kreosot. Da der er stor priskonkurrence på det danske marked for trykimprægneret træ, må det forventes, at afgiften i høj grad overvælttes på forbrugerne. Dermed får forbrugerne ligeledes et økonomisk incitament til at reducere forbruget af trykimprægneret træ og i stedet anvende fx lærketræ eller evt. bruge andre materialer end træ.

Der er ikke givet tilladelse til anvendelse af kreosot som træbeskyttelsesmiddel i Danmark, men der kan importeres imprægneret træ med kreosot. En afgift på trykimprægneret træ med kreosot vil derfor kun have indflydelse på importen.

Gennem de senere år er der iagttaget en import af kreosotbehandlet træ primært til jernbanesveller og hegn. Der findes alternativer til kreosot, men disse vil ofte være lidt dyrere. Kreosot behandlet træ vurderes at være lidt dyrere, end træ behandlet med kobber.

Krom er heller ikke godkendt som træbeskyttelsesmiddel i Danmark, der er dog givet enkelte dispensationer primært i forbindelse med anvendelse til havbrug (havne mm.) og til imprægnering af telefonmaster.

Kobber sammen med krom er billigere at imprægnerer med end ren kobber - forskellen er i dag ca. 100 kr. m³. I Danmark er prisen på trykimprægneret træ dog den samme uanset, om der er brugt kobber og krom eller kun kobber. Ca. 90 pct. af alt trykimprægneret træ er dansk og dermed stort set kun imprægneret med kobber.

En ensartet afgift vil reducere det samlede forbrug af trykimprægneret træ med kobber kreosot og kobber/krom. Dermed vil en afgift både påvirke import og den danske produktion af trykimprægneret træ. En differentieret afgift, hvor træ imprægneret med kobber/krom pålægges en højere afgift end træ imprægneret med kobber, vil betyde en yderligere reduktion for træ imprægneret med kreosot og kobber/krom.

5.2.4 Alternativer til imprægneret træ

Et generelt formål med en afgift på trykimprægneret træ er at få forbrugerne til kun at anvende trykimprægneret træ der, hvor det er nødvendigt. Man kan undgå at bruge trykimprægneret træ ved f.eks. konstruktiv træbeskyttelse og/eller at anvende alternative løsninger. Hvilke alternativer, som kan anvendes, afhænger i meget stor udstrækning af den anvendelsessituation, der skal tilgodeses.

Efterfølgende er angivet nogle typiske brugsområder hvor trykimprægneret træ anvendes samt potentielle alternativer. Listen er ikke udtømmende men blot ment som illustrative eksempler.

Brugsområde	Alternativer	Kommentarer
Elmaster	Stålmaster Ledninger nedgraves	Elledningerne nedgraves i stigende omfang
Vejbelysning	Stål	
Køreledninger til jernbane	Stål	Fleste nye er af stål
Til det marine miljø	Alternative træsorter Beton og stål	
Hegn	Stolper af Western red cedar, eller eg. Placeres på pælesko, Metalstolper f.eks. galvaniseret jernstolper. Beklædning af fyr, gran eller lærk, der behandles med træbeskyttelse uden metaller	
Til rækværk	Stål, plast, alternativt træ (se hegn)	
Jernbanesveller	Beton	
Broer	Beton	
Sandkasse	Fyr, gran og lærk	Kan udføres med kernetræ
Gyngestativ	Western red cedar eller eg	Kan udføres med kernetræ
Klatrestativ	Fyr, gran eller lærk ved udførelse uden direkte jordkontakt og eg ved jordkontakt	Kan udføres med kernetræ
Havemøbler	Teak, gran lærk, eg m.m.	Kan udføres med kernetræ
Espalier	Gran eller lærk	
Blomsterkasser	Gran eller lærk	
Facader	Fyr, gran, lærk eller western red cedar. Husk god ventilation og overfladebehandling	Kan udføres med kernetræ
Carporte	Carportens bærende dele (bjælker, spær og stolper) kan udføres i almindeligt fyr- eller grantræ når trædelene er beskyttet af udhæng og holdes fri af jord Belægninger af fyr, gran eller lærk behandles med træbeskyttelse	

5.2.5 Markedsforhold

Danske producenter og import

I Danmark er der på nuværende tidspunkt ca. 20 imprægneringsanstalter, hvor trykimprægneringen af træ foregår. Normalt leveres træet til imprægneringsanstalten, som herefter foretager imprægneringen og afleverer det trykimprægnerede træ til kunden. Prisen, imprægneringsanstalten tager for at foretage imprægneringen, varierer afhængig af hvilken imprægneringsklasse, der ønskes, samt hvilken trætype, der ønskes imprægneret. Prisen varierer normalt mellem 500 og 600 kr pr. kubikmeter (inkl. imprægneringsmidlet, og excl. tillæg for stabling af træet) - men kan variere yderligere - afhængig af specialaftaler, samt hvilken imprægneringsklasse, der ønskes. Oftest foregår imprægneringen ved lønarbejde, dvs. at trælasthandlerne indleverer træ til imprægneringsanstalter, som så foretager den ønskede imprægnering.

Der er ved at blive opført en ny fabrik i Danmark, hvor der skal anvendes metalfrie midler til trykimprægnering af træ. Prisen for træ imprægneret med metalfriemidler forventes at ligge omkring prisen for træ imprægneret med metalholdige midler.

Det skønnes, at ca. 30.000 kubikmeter (ca. 10 pct.) trykimprægneret træ i dag bliver importeret, og denne andel er stigende. 10 - 15 virksomheder skønnes at stå for 90 pct. af importen af imprægneret trælast, og den resterende mængde importeres af en del små virksomheder, formentlig under 25. Importen af imprægneret træ kommer fra mange lande, således er Polen og Hviderusland store producenter.

Distributionsleddet

I distributionsleddet er der ca. 500 forretninger (trælasthandlere og byggemarkeder), der kan sælge trykimprægneret træ, hvoraf ca. 20 virksomheder sidder på ca. 80 pct. af omsætningen. Distributionsleddet kan få imprægneret træ fra to forskellige kilder, dels har nogle forretninger egne importører, og dels kan de få træet fra grossister. Der findes 2 markante grossister i Danmark, og disse har ca. 50 pct. af markedet.

Oplysninger om forbrug

Den følgende tabel viser estimat over forbruget af imprægneret træ på det danske marked fordelt efter typer.

Imprægneringstyper	Kubikmeter
Trykimprægneret med kobberholdige midler*	295.000
Trykimprægneret med kobber-/kromholdige midler**	12.000
Imprægneret med kreosot***	< 1.000
Vakuuminprægneret****	34.000
Dypeimprægneret*****	< 1.000

* Heraf udgør færdigvarer ca. 25.000 m³.

** Heraf udgør hegnprodukter fra Baltikum ca. 6.000 m³

*** Udelukkende import. Der findes ingen tilgængelige data.

**** Vakuuminprægnering udføres i dag udelukkende med metalfrie midler.

Importen af imprægnerede vinduer vurderes til under 2pct.

En mindre producent i Danmark trykimprægnerer vinduer i kombination med linoliekogning (Royalmetoden).

***** Der findes ingen tilgængelige data.

En forsigtigt skøn er, at ca. 125.000 kubikmeter (ca. 40 pct.) trykimprægneret træ anvendes af professionelle og de resterende ca. 185.000 kubikmeter (60 pct.) anvendes af private, jævnfør den følgende tabel.

Imprægneringstype	Tryk imprægneret træ	Vakuuminprægneret træ
Anvendelse		
Privat anvendelse	60	15
Professionel anvendelse	40	85
	100 pct.	100 pct.

Imprægneret træ i form af færdigvarer udgør omkring 60.000 kubikmeter svarende til 17 pct. forbruget af imprægneret træ, og de danske producenter er dominerende med 34.000 kubikmeter primært i form af vakuuminprægnerede vinduer (imprægneret med metalfrie midler). Trykimprægnerede færdigvarer udgør ca. 25.000 kubikmeter (ca. 8 pct. af forbruget af trykimprægnerede produkter). Størstedelen af færdigvarer der er trykimprægneret importeres. Det skønnes, at mængden af importerede færdigvarer er stigende.

Prisforhold

En indledende undersøgelse hos udvalgte byggemarkeder viser, at prisen på trykimprægneret træ ligger omkring 2.500 kr. pr. kubikmeter, uanset hvilket middel der er anvendt. Prisen ved salg til professionelle forventes at være lavere. Varer til professionelle sælges normalt med varierende rabatter afhængig af den indkøbte mængde og kundens indkøbsmæssige størrelse. Miljøstyrelsen har fået foretaget en prisundersøgelse i store og små trælastforretninger fordelt på de dominerende trælastkæder, samt i de førende byggemarkeder og mindre byggemarkeder ved trælastforretninger. Der er således tilstræbt en både geografisk og handelsmæssig differentiering.

Foruden prisoplysninger for trykimprægneret træ har Miljøstyrelsen også fået vurderet priser på alternativer til trykimprægneret træ fx lærk . Undersøgelsen viser, at der generelt markedsføres et sparsomt udbud af alternativer til trykimprægneret træ. En del forretninger har få varenumre i fx lærk eller kan skaffe varer i fx lærk på bestilling.

Det generelle indtryk fra prisundersøgelsen er, at uimprægneret fyr og gran er 5-15 pct. dyrere end trykimprægneret træ. Tilsvarende er lærk 20-80 pct. dyrere end trykimprægneret træ afhængig af produkttype. Det anføres, at interviews med branchefolk viser, at hovedårsagen til prisforskellene mellem uimprægneret og trykimprægneret fyr/gran primært skyldes større omsætning og priskonkurrence på det imprægnerede træ. Tilsvarende gør sig gældende i forholdet til lærk.

Produkttype	DK	D	S
Træstolper, 100x100 mm, trykimprægneret fyr	100	116	122
Træstolper, 100x100 mm, uimprægneret fyr/gran	100	104	82
Træstolper, 100x100 mm, lærk	100	96	-
Brædder, 19x100 mm forskalling, trykimpr. fyr	100	116	110
Brædder, 19x100 mm forskalling, fyr/gran	100	85	76
Brædder, 19x100 mm forskalling, lærk	100	-	-
Terrassebrædder, 28x125, trykimprægneret fyr	100	112	79
Terrassebrædder, 28x125, lærk	100	*188	-
Terrassebrædder, 19x145, Bilinga	100	-	-
Blokhusbrædder, trykimprægneret fyr	100	112	-
Blokhusbrædder, lærk	100	-	-
Flethegn, 180x180 cm, trykimprægneret fyr	100	**65	**77
Flethegn, 180x180 cm, lærk	-	-	100
Bordbænkesæt i god kvalitet, trykimprægneret fyr	100	-	66
Bordbænkesæt i god kvalitet, lærk	100	-	-
Bordbænkesæt, tilbud, trykimprægneret fyr	100	96	76
Gyngestativ, trykimprægneret fyr	100	**93	88
Gyngestativ, lærk	100	-	-
Sandkasse i god kvalitet, trykimprægneret fyr	100	95	***200
Sandkasse i god kvalitet, lærk	100	-	32
Sandkasse, tilbud, trykimprægneret fyr	100	-	95
Sandkasse, tilbud, lærk	100	-	-

* Oliebehandlet. ** Ringere kvalitet. *** Luxusudgave

Prissammenligning i relative priser mellem danske, svenske og tyske trælast- og byggemarkeder baseret på gennemsnitspriser fremgår af den følgende tabel. Forskellen i priserne kan også være et udtryk for kvalitetsforskel.

5.2.6 Afgiftsgrundlag

Der eksisterer i dag en 3 pct værdiafgift af leveringsprisen på midler til imprægnering af træ under afgiften på bekæmpelsesmidler. Denne afgift giver et provenu på ca. 2 mio. kr. årligt. Denne afgift rammer alene danske træimprægneringsvirksomheder og øvrigt forbrug i Danmark.

En afgift på trykimprægneret træ vil have til formål at reducere brugen af stofferne krom, kobber og kreosot til trykimprægnering af træ. Denne effekt kan opnås ved at øge incitamentet til kun at anvende trykimprægneret træ, hvor dette er nødvendigt, samt ved at øge incitamentet til at reducere indholdet af kobber og krom i trykimprægneret træ, samt at mindske anvendelsen af kreosotbehandlet træ.

Afgrænsning af afgiftsgrundlaget

Træ imprægneret med henholdsvis kobber, krom og kreosot vil normalt være trykimprægneret eller behandlet ved dypeimprægnering. Da imprægneringsbegrebet imidlertid ofte defineres meget bredt og kan omfatte påføring/påsprøjtning af træoverflader bør afgrænsning af afgiftsgrundlag ske på en måde så utilsigtet omgæelse undgås. Afgiftsgrundlaget kunne derfor afgrænses til imprægneret træ der er trykimprægneret, vacuumimprægneret, dypeimprægneret eller overfladebehandlet med kobber-, krom- eller kreosotholdige midler.

5.2.7 Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Af hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne kan en væsentlig stigning i den eksisterende afgift på imprægneringsmidler i dansk trykimprægneret træ ikke anbefales. Der er tale om et meget konkurrencepræget marked, hvor der er adskillige udenlandske aktører på det danske marked. Endvidere kan importeret træ indeholde flere miljøskaadelige stoffer - f.eks. kreosot - end træ imprægneret i Danmark. En afgift, som øger incitamentet til import af imprægneret træ, kan således virke direkte mod hensigten om miljøforbedringer samt påvirke den danske produktion af trykimprægneret træ.

Det er heller ikke muligt at gennemføre en afgift på imprægneret træ uden en dækningsafgift ved import af færdigvarer indeholdende afgiftspligtigt træ samt en godtgørelse ved eksport af samme varer uden at forringe danske virksomheders konkurrenceevne. Indføres der ikke en dækningsafgift og godtgørelse vil danske produkter med afgift komme til at konkurrere med udenlandske produkter uden afgift både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedet.

En afgift differentieret efter type af imprægneringsmiddel (kobber, kobber/krom og kreosot) og beregnet på basis af træproduktets (incl. færdigvarer) omfang i kubikmeter eller én afgiftssats pr. m³ vil umiddelbart set være neutral i forhold til dansk imprægnerede varer og udenlandsk import. Afgiftsmodellen vil også være neutral i forhold til produkterne og således ikke favorisere underlødige produkter med utilstrækkelig eller virkningsløs imprægnering.

Muligvis vil dansk imprægneringsindustri blive stillet overfor en skærpet konkurrence som følge af en evt. afgift. Det begrundes med at udenlandske imprægneringsvirksomheder i fx Sverige og Baltikum har flere konkurrenceparametre til rådighed (bl.a. trævareindkøbet), hvorimod danske imprægneringsvirksomheder er bundet til en priskonkurrence på selve imprægneringen, og primært leverer til det danske marked. Afgiften vil give et incitament til at anvende metalfrie midler til imprægnering af træ i klasse AB, som er det træ der anvendes uden jordkontakt. Dette anvendelsesområde udgør langt størstedelen (ca. 80 pct.) af den samlede mængde trykimprægneret træ. Det skønnes, at danske imprægneringsvirksomheders muligheder for at omstille produktionen til metalfri imprægnering ikke vil være ringere end udenlandske konkurrenter, og at danske imprægneringsvirksomheder derfor vil have mulighed for at udnytte de muligheder for afsætning af metalfrit imprægneret træ, som en afgift vil indebære.

Det antages endvidere, at en eventuel afgift vil fremme en udvikling, så trykimprægneret træ kun anvendes, hvor det er nødvendigt. Dette kan indebære et mindre fald i den samlede efterspørgsel på trykimprægneret træ. På den anden side kan en afgift stimulere efterspørgselen efter uimprægneret træ.

På baggrund af priskonkurrencen på markedet for trykimprægnerede produkter, forventes det ikke at en afgift efter ovenstående model vil indvirke ekstraordinært på prisdannelsen, men således at en prisstigning svarende til afgiften stort set vil slå igennem på markedet.

5.2.8 Dækningsafgift

Den største del af det imprægnerede træ, der anvendes i Danmark er trykimprægneret her i landet eller importeres som trykimprægneret træ (almindelig trælast). Imidlertid kommer der også en vis mængde trykimprægneret træ til landet, som indgår i færdigvarer (havemøbler, legeredskaber, hegn, blomsterkasser, carporte mv.), og således ikke umiddelbart vil være omfattet af en afgift på imprægneret træ. Det vurderes, at mængden af importen af trykimprægneret træ som færdigvarer er stigende. I 1998 skønnes trykimprægnerede færdigvare at udgøre ca. 5 pct af det samlede forbrug, og i 2001 skønnes denne andel at være steget til ca. 8 pct svarende til ca. 25.000 m³.

Det skønnes, at et mindre antal virksomheder (10 - 15) står for hovedparten af importen af imprægnerede færdigvarer, og at der er sammenfald med importeret trælast. Antallet af importører, der alene importerer imprægnerede færdigvarer, er meget lille, formentlig under 10, og det samlede antal importører af imprægnerede færdigvarer anslås til at være under 50.

De imprægnerede færdigvarer kan opdeles i et antal varegrupper (15 - 20) så som færdighegn, havemøbler, legeudstyr. Inden for hver varegruppe kan der være et antal forskellige varer, et skøn behæftet med usikkerhed anslår, at der gennemsnitligt er tale om 75 - 100 varer.

Ingen dækningsafgift

Gennemføres en afgift på imprægneret træ uden en dækningsafgift ved import og godtgørelse ved eksport for indholdet af afgiftspligtigt træ i færdigvarer, vil det forringe danske virksomheders konkurrenceevne.

Gennemføres afgiften uden dækningsafgiften kan det endvidere medføre en øget import af træ, der er bearbejdet tilstrækkeligt til, at træet kan kaldes en færdigvare, og herved undgå afgiften. Danske virksomheders konkurrenceevne vil derfor blive forringet. Denne forvridding forventes at øges over tiden, da importen af færdigvarer vurderes at være stigende, og da en afgift uden dækningsafgift vil øge incitamentet til import af færdigvarer. Udenlandske imprægneret træ kan indeholde mere miljø/sundhedsskadelige stoffer end dansk imprægneret træ.

Udformning af en dækningsafgift

Af hensyn til konkurrenceevnen vil det være hensigtsmæssigt også at afgiftsbelægge færdigvarer ved import, der indeholder en vis mængde imprægneret træ, samt give godtgørelse ved eksport.

En dækningsafgift og godtgørelse kan gennemføres, men vil være ganske ressourcekrævende at administrere både for virksomheder og myndigheder.

Det er nødvendigt for importøren at have kendskab til, hvorvidt et produkt indeholder imprægneret træ. Indeholder produktet imprægneret træ, skal importøren have kendskab til mængden af træ, (evt. mængden af imprægneringsmidler) samt hvilke stoffer, som er anvendt (- alt efter hvilken afgiftsmodel, som er valgt). Tilsvarende oplysninger skal foreligge ved eksport.

Er importøren ikke i besiddelse af de nødvendige oplysninger om type (og mængde) af imprægneringsmidler samt mængden af imprægneret træ, skal der fremskaffes en leverandørerklæring med de nødvendige oplysninger eller foretages en analyse af varen. Hvilke oplysninger, som skal fremskaffes vil igen afhænge af, hvilken afgiftsmodel, som evt. vælges.

Ved fremskaffelse af en leverandørerklæring skal det være muligt at kontrollere oplysninger på erklæringen.

Det bør være muligt at opgøre den afgiftspligtige mængde i både m³ og i ton, da det kan variere fra et tilfælde til et andet, hvad der er nemmest.

Administrationen af en dækningsafgift kan lettes ved at indføre en bundgrænse for, hvornår der skal svares afgift ved import. En bundgrænse kan være et fast beløb - f.eks. årlige indbetalinger på mindre end 5.000 kr. årligt - eller en minimumsgrænse pr. vareenhed - der skal ikke svares afgift af varer, hvor afgiften er mindre end 5 kr. pr. vare. En dækningsafgift med bundfradrag vil alt andet lige være nemmere at administrere, men hindrer ikke, at importørerne nødvendigvis skal ind og vurdere de enkelte varer og afgiftens størrelse. I nogle tilfælde vil vurderingen dog kunne ske ved hjælp af øjemål. Ved en minimumsgrænse på f.eks. 5.000 kr. årligt vil virksomhederne alligevel skulle føre regnskab over tilgangen af varer, således at det kan godtgøres, at grænsen ikke er overskredet.

Ved indførsel af bundfradrag vil danske virksomheders konkurrenceevne alt andet lige blive forringet.

Omfanget af administrationen af en dækningsafgift vil i høj grad afhænge af antallet af importører og antal forskellige varer med imprægneret træ, som importeres.

I forbindelse med afgiften på industrielle drivhusgasser er der lavet en bekendtgørelse, jf. Bekendtgørelse om beregning af den afgiftspligtige vægt for produkter, der indeholder visse industrielle drivhusgasser⁽³⁴⁾. Bekendtgørelsen angiver standardsatser for indholdet af industrielle drivhusgasser for de forskellige afgiftspligtige varer og kan anvendes ved import, når der ikke er kendskab til det faktiske indhold af industrielle drivhusgasser. Bekendtgørelsen reducerer således de administrative byrder ved import.

En sådan løsning kan imidlertid ikke gennemføres i forbindelse med en afgift på imprægneret træ. Afgiften på industrielle drivhusgasser er afhængig af gassernes anvendelse, og er på denne måde begrænset til en række produkter. Samme udformning af en afgift på imprægneret træ vurderes ikke at være mulig, da der ikke foreligger samme kendskab til anvendelse af imprægneret træ. Endvidere anvendes industrielle drivhusgasser kun af professionelle, hvor imod imprægneret træ i høj grad også anvendes af private.

En dækningsafgift på imprægneret træ vurderes at medføre (omfattende) administrative byrder for virksomhederne, da træet kan indgå i et ukendt antal forskellige varer og ofte sammen med andre ikke afgiftspligtige materialer. En opgørelse af den afgiftspligtige mængde er dog ikke umiddelbar. For hovedparten af færdigvarerne vil afgiftsgrundlag dog kunne fremkomme ved vejning evt. kombineret med standardfradrag for skruer, beslag mv.

5.2.9 Afgiftssatser

I tilknytning til den tidligere omtalte prisundersøgelse har Miljøstyrelsen også fået foretaget en mindre interviewundersøgelse, der omfattede private forbrugere, håndværkere og træhandelen. De tre grupper blev spurgt, hvor meget prisen på trykimprægneret træ skulle stige, før de overvejede at vælge andre produkter/løsninger. Undersøgelsen afdækkede to signifikante grupper med markante holdninger til imprægneret træ, helt uafhængig af om de var private forbrugere, professionelle byggefolk eller fra træhandelen. Dels den erfarne anvender af imprægneret træ ("vil blive ved med at anvende trykimprægneret træ uanset om prisen på produktet bliver fordoblet"), og dels den overbeviste anvender af uimprægneret træ. Det vurderes at disse to grupper udgør 20 - 30 pct. af forbrugerne. For de resterende 70 - 80 pct. af forbrugerne er svarene fra interviewundersøgelsen summeret i den efterfølgende tabel.

Afgift	10 pct	20 pct	20-30 pct	50 pct	100 pct
Målgruppe					
Private forbrugere	Ingen nævneværdig reaktion	Opmærksom på højere pris	Overvejer alternativer f.eks. lærk eller helt andre materialer	Vælger alternativer f.eks. lærk eller helt andre materialer	Udelukker imprægneret træ
Professionelle	Ingen nævneværdig reaktion	Opmærksom på højere pris	Overvejer alternativer - dog afhængig af kundeønsker	Overvejer alternativer f.eks. dyppeimprægnering og træbeskyttelses-midler	Udelukker imprægneret træ - dog afhængig af kundeønsker
Branchefolk	Forudser begyndende vigende salg	Forudser vigende salg	Forudser betydelig reduceret salg	Udelukker salg af imprægneret træ	

Som det fremgår af interviewundersøgelsen vurderer branchefolk, at en afgift på 20 - 30 pct. vil føre til et betydeligt reduceret salg. Det vurderes endvidere, at et afgiftsniveau i denne størrelsesorden på relativ kort sigt vil fremme udbud og markedsføring af imprægneret træ uden kobber, krom og kreosot. Ligesom det skønnes, at en afgift vil fremme efterspørgsel og markedsføring af alternativer til imprægneret træ, og således at der muligvis kommer en større priskonkurrence for disse træprodukter. Samlet vurderes en

afgift i størrelsesordenen 20 - 30 pct. at føre til en markant nedgang i forbruget af træ imprægneret med kobber, kobber/krom og kreosot.

Grænsehandel

En prisundersøgelse tyder på, at prisniveauet i henholdsvis Nordtyskland og Sydsverige ligger på niveau med danske priser, dog med tendens til at valutaforskellen mellem Danmark og Sverige giver et lidt lavere svensk prisniveau. Momsforskellen mellem Tyskland og Danmark slår derimod ikke umiddelbart igennem i prissammenligningen.

Omkostningsforholdene ved grænsehandel mellem Danmark og Sverige er væsentligt forskellig fra forholdene ved den dansk/tyske grænse. Færgetransporten og/eller broafgiften vil især for biler med trailer nødvendiggøre større prisforskelle mellem de to lande end ved den dansk tyske grænse. Det skønnes således, at med de nuværende transportomkostninger og prisstruktur på imprægnerede varer i Sverige skal der købes for kr. 4000 - 5.000, før der er balance mellem de dansk/svenske priser. Samlet skønnes et afgiftsniveau på 20 - 30 pct. ikke at medføre større grænsehandel i Sverige med imprægneret træ.

Det er branchefolks vurdering, at et afgiftsniveau på 20-25 pct. vil udløse grænsehandel i hele det sydjyske område, mindst op til Fredericiaområdet, og måske højere op i Jylland. På et afgiftsniveau lidt højere end anslået af branchefolk - omkring 25-30 pct. - bekræftes vurderingen af grænsehandelsrisikoen ved stikprøveinterviews af forbrugere.

Grænsehandelen vil finde sted pga. prisforskelle og for at fremskaffe den ønskede vare. Den vil også finde sted selv om træprodukterne er volumentunge, fordi de private transportmuligheder (trailer) er enkle og anvendes i forvejen til anden grænsehandel, hvor der er prisfordele (keramikprodukter, havekemikalier, hårde hvidevarer, vin, øl mv.). Grænsehandel med imprægnerede træprodukter vil derfor blot finde sted som et supplement til den grænsehandel, der i forvejen finder sted.

For langt de fleste afgifter i dag skal der ikke svares afgift, når private selv indfører afgiftspligtige varer fra andre lande i EU med henblik på eget forbrug. Andet vil være i strid med EU-retten. Det vil således være muligt for en privat mand selv at hente træet i f.eks. Tyskland og lade en tømrer opføre f.eks. et fritidshus, uden at der skal svares afgift.

5.3 Forskellige afgiftsmodeller for imprægneret træ

Afgift efter mærkningsordningen

Mærkningsordningen vurderes ikke at være egnet som afgiftsgrundlag, da ordningen er frivillig og mærkningen ikke giver et entydigt billede af indholdet af imprægneringsmidler. Mærkningen fastsætter minimumskrav til indholdet af imprægneringsmiddel, så det er muligt at have to forskellige stykker træ, som indeholder samme mængde imprægneringsmiddel, men har hver sin mærkning. Det er endvidere et stigende forbrug af træ, der er imprægneret udenfor standard.

Nedenstående beskriver tre mulige afgiftsmodeller for en afgift på trykimprægneret træ:

- 1. forskellige satser differentieret efter typen af stoffer og mængden af stoffer*
- 2. forskellige satser differentieret efter typen af stoffer*
- 3. én sats på imprægneret træ, som indeholder kobber, krom eller kreosot.*

1. Afgift differentieret efter indhold og type af imprægneringsmidler

En afgift kan differentieres efter indholdet af imprægneringsmidler, og efter hvorvidt der kun er anvendt kobber sammen med organiske biocidmidler, eller om der er anvendt både kobber og krom, eller om træet er imprægneret med kreosot.

En afgift kunne tage udgangspunkt i den i nedenstående model. Der kan indføres en differentieret afgift efter indholdet af metalindholdet, og efter hvorvidt der kun er anvendt kobber sammen med organiske midler, eller om træet både er imprægneret med kobber og krom.

Typer af trykimprægneret træ			
1. Træ, hvor der er anvendt kobber, men ikke kreosot eller krom		2. Træ, hvor der er anvendt kobber eller krom og som ikke er omfattet af 1	
Mængde af kobber (II) Kg pr. m ³ -splintved	Afgift pr. m ³ Træ	Mængde kobber (II) og Krom (dichromat) kg pr m ³ -splintved	Afgift pr. m ³ træ
4 <	X	4 <	2X
2 < og < 4	0,6X	2 < og < 4	1,2X
1 < og < 2	0.3X	1 < og < 2	0,6X
<1	0,2X	<1	0,4X

Derudover kan der indføres en fast afgift pr. m³ på kreosotbehandlet træ, og således at afgiftssatsen er højere end den højeste afgiftssats for træ indeholdende krom. En sådan afgift vil kun medvirke til reduktion i anvendelsen af imprægneret træ indeholdende kreosot, men ikke mængden af stoffet i det enkelte stykke træ. En fast afgift på kreosotbehandlet træ vælges da man ud fra en sundhedsmæssig betragtning må anse alt kreosotbehandlet træ for skadeligt.

Administrative forhold

Et krav til en afgift vil være, at importører og producenter har kendskab til, hvilke stoffer som er anvendt ved imprægnering og i hvilke mængder. Der er ikke tale om informationer, man umiddelbart kan få ved at betragte, måle eller veje imprægneret træ.

Danske producenter formodes at have kendskab til et ca. indhold af de forskellige stoffer i træet. Det nøjagtige indhold af imprægneringsmidler kan imidlertid variere fra det ene træstykke til et andet, og vil bl.a. afhænge af, hvor tæt træstykket har været ved træets kerne. Derfor taler man kun om stofkoncentrationen i splintveddet (den del af træet, der optager imprægneringsmidlerne). Afgiften kan udformes som en afgift pr. m³ imprægneret træ opdelt i intervaller efter indholdet af imprægneringsmidler i splintveddet. Ved denne udformning kræves der ikke kendskab til fordelingen mellem kernetræ og splintveddet.

Der findes standardiserede prøveudtagningsmetoder til at bestemme koncentrationen af imprægneringsmidlerne i denne del af træet. Til bestemmelse af kobber og kromindholdet i et stykke imprægneret træ skal der udføres kemiske analyser. Det anbefales at anvende samme stikprøvestørrelse som ved kvalitetskontrol udført af "Dansk Imprægneringskontrol". Ved en sådan analyse angives den gennemsnitlige metalkoncentration i kg/m³ splintved. Indholdet af splintved i træet afhænger af trætypen. Typiske værdier anvendt indenfor træbranchen er: stolper: 40-60 pct., gennemsnit 50 pct.; planker: ca. 30 pct. og brædder: op til 80 pct.. Prisen for en analyse af et parti imprægneret træ er ca. 2.000 kr.

Umiddelbare kendetegn er, at kobber farver træet grønt og kreosot er mørktfarvet og lugter.

I det øjeblik træet ikke længere forefindes i pakken, vil det være vanskeligt at kontrollere oplysningerne om stofkoncentrationen i partiet, og det kan være nødvendigt at få foretaget nye kemiske analyser. Dog kan nyt kreosotimprægneret træ relativt let identificeres på grund af farven og lugten fra dette træ.

Erfaringerne viser, at oplysningerne om imprægneringsmidler i udenlandsk træ ofte er mangelfulde og kan endda være fejlagtige. Kendskabet til et ca. indhold af imprægneringsmidler i udenlandsk træ vil således ofte skulle fastlægges ved en laboratorieprøve.

Samme problemer som nævnt ovenfor vil også opstå ved beregning af en dækningsafgift ved import. Også her vil der kræves kendskab til mængden af imprægneringsmidler samt mængden af imprægneret træ, som indgår i varen.

En afgift differentieret efter indholdet af kobber eller kobber, krom og kreosot kan således ikke gennemføres uden administrative byrder for virksomhederne. Byrderne ved import må formodes at være særligt store. Endvidere vil en afgift være vanskelig at kontrollere, især for træ, som ikke længere forefindes som palleverer.

En eventuel afgift bør ikke træde i kraft umiddelbart efter vedtagelsen, da virksomhederne herved ikke vil have den fornødne tid til omstilling af edb-programmer m.v.

Kontrol

Til bestemmelse af kobber og kromindholdet i et stykke imprægneret træ skal der udføres kemiske analyser, jf. foregående afsnit.

I dag skal kommunerne bortsortere imprægneret træ med henblik på deponering. Dette har voldt kommunerne problemer, da det ikke umiddelbart er muligt at skelne trykimprægneret træ fra andet træ. Problemer bliver større, når træet har været i anvendelse, da den grønne farve ikke længere er markant og det bl.a. kan være malet.

Modellen stiller størst krav til virksomhedens administration af afgiften. I denne situation skal virksomheden over for myndighederne kunne dokumentere mængden og type af imprægneringsvæsker i imprægneret træ. Afgiftspligtige virksomheder vil især få byrder ved køb af imprægneret træ fra andre lande. I og med at imprægnering i Danmark som ofte udføres som lønarbejde, kan imprægneringsvirksomhederne (producenterne) gøres afgiftspligtige og dermed dokumentationspligtige vedrørende mængden og typen af anvendt væske til forskellige imprægneringsprodukter.

Den eneste måde, hvorpå en virksomhed entydigt kan dokumentere mængden og typen af imprægneringsvæske, er ved at få foretaget stikprøvevise kemiske analyser på et akkrediteret laboratorium. Der skal som udgangspunkt foretages en analyse af samtlige partier trykimprægneret træ.

En sådan dokumentation betyder dog ikke, at myndighederne skal være afskåret fra efterfølgende at udtage stikprøver, som sendes til kemisk analyse på et akkrediteret laboratorium. Lovgivningen bør bestemme, at omkostninger til laboratoriet skal afholdes af virksomheden.

I de tilfælde hvor myndighedernes prøver viser, at der er en større koncentration af imprægneringsvæske end virksomheden har lagt til grund ved afgiftsberegningen, vil der som minimum skulle foretages en regulering af hele det parti træ, som stikprøven er foretaget i, men formentlig også tidligere partier fra samme leverandør med mindre disse allerede er kontrolleret af et akkrediteret laboratorium.

Virksomheden kan reelt kun sikre sig mod et eventuelt merafgiftskrav, såfremt hver ny leverance undersøges efter en nærmere defineret stikprøvevis udtagning.

Selve udtagelsen/udvælgelsen af stikprøverne er et selvstændigt problem, da den skal være repræsentativ for et helt parti trykimprægneret træ, da der er stor forskel på mængden af splintved og kernetræ fra stolpe til stolpe (altså mængden af imprægneringsvæske som træet kan optage). Det vil derfor kunne forventes, at det bliver et område, hvor der kan blive stor uenighed mellem virksomhederne og myndighederne, om en stikprøve er repræsentativ eller ej, med mindre der anvendes en almindelig accepteret stikprøvemodel.

Man bør heller ikke se bort fra, at udtagelse af stikprøver kan blive en ikke uvæsentlig meromkostning for virksomhederne, da de både skal afholde omkostningerne til selve den kemiske analyse i laboratoriet, og selve arbejdet med at få udtaget prøverne. Dertil kommer værdiforringelsen af træet, som en udtagelse af en stikprøve vil medføre.

Endelig skal man være opmærksom på, at virksomhederne skal føre et meget detaljeret regnskab, hvori det skal være muligt at opgøre indkøbte mængder af imprægneret træ fordelt på træ typer (bjælker, stolper osv.) og imprægneringsmidler herunder mængden af midler i de forskellige partier inklusive dokumentation (laboratorie resultaterne). Regnskabet skal opbevares i 5 år sammen med det øvrige regnskabsmateriale.

2. Afgift differentieret efter typen af imprægneringsmiddel

En afgift kan differentieres efter typen af imprægneringsmiddel, således at det er afgiftsmæssigt billigst at anvende kobber, herefter kobber og krom og dyrest at anvende kreosot. En sådan udformning af afgiften vil ikke øge incitamentet til at reducere indholdet af imprægneringsvæsker i det enkelte stykke træ. Derimod vil udformning øge incitamentet til at anvende mere miljøvenlige imprægneringsmidler, og give et incitament til at reducere forbruget af træ imprægneret med kobber, krom og kreosot.

En afgift kunne tage udgangspunkt i nedenstående tabel.

Imprægneringsmiddel	Afgift i kr. pr. m ³
Kobber	X
Kobber og krom	Y
Kreosot	Z

Administration og kontrol

I forhold til model 1 vil en afgift alene differentieret efter type af imprægneringsmiddel og volumen være mere enkel at administrere for såvel virksomhederne som myndighederne, men den vil dog stadigvæk være vanskelig at administrere. Det må forventes, at såvel antallet af nødvendige kemiske analyser som antallet af sager, hvor der opstår tvivl om, hvilken afgiftssats, der skal benyttes, vil være reduceret i forhold til model 1.

Da alle produkter imprægneret med samme afgiftspligtige imprægneringsmiddel pålægges samme afgift pr. m³ vil afgiften ikke favorisere kvalitetsmæssige underlødige produkter.

Det væsentligste problem består selvfølgelig i at fastslå, hvilken type middel der er anvendt til imprægneringen.

Ligesom i den tidligere model skal virksomheden via en kemisk analyse fra et akkrediteret laboratorium kunne dokumentere, hvilken type middel der er anvendt til imprægneringen.

Der vil dog ikke fremkomme samme problematik mht. udtagelse af en repræsentativ stikprøve i et parti træ. Da der som udgangspunkt ikke skal udtages flere prøver fra det samme parti træ, vil virksomheden også spare i omkostningerne til kemiske analyser, samt værdiforringelsen af træet vil være væsentlig mindre.

Ved indførsel af dækningsafgiftspligtige varer kræves der kendskab til mængden af imprægneret træ og typen af imprægneringsmiddel. Oplysninger som umiddelbart ikke er tilgængelige.

Virksomheden vil dog skulle føre et detaljeret regnskab over mængden af tilgæede og fragåede mængder af imprægneret træ fordelt på de forskellige imprægneringsmidler. I dette tilfælde vil det ligeledes være påkrævet, at virksomheden sammen med disse oplysninger opbevarer dokumentation for, hvilket imprægneringsmiddel der er anvendt.

3. Generel afgift på imprægneret træ indeholdende kobber, krom eller kreosot

Afgiften kan også gøres mere simpel ved alene at lægge en fast afgift pr. m³ træ, der er trykimprægneret med kobber, krom eller kreosot. Afgiften vil således ikke afhænge af typen af imprægneringsmiddel eller mængden. En sådan afgift vil kun medvirke til reduktion i anvendelsen af imprægneret træ indeholdende kobber, krom eller kreosot, men ikke mængden af stoffer i det enkelte stykke træ.

Administration og kontrol

En generel afgift på trykimprægneret træ er nemmere at administrere end de to andre afgiftsmodeller, da importøren eller producenten kun skal have kendskab til, hvorvidt et stykke træ indeholder kobber, krom eller kreosot eller ingen af delene.

Modellen er den letteste og mindst byrdefulde for virksomhederne. Her vil det ikke være nødvendigt for virksomhederne at få foretaget kemiske analyser af træet. I disse tilfælde vil det være tilstrækkeligt, at virksomheden fører regnskab over deres tilgang, og afgang af trykimprægneret træ. Også i dette tilfælde er dækningsafgiften nemmest at administrere, da der "kun" skal indhentes oplysninger om mængden af afgiftspligtigt træ, herunder også om varen er imprægneret med kobber, krom eller kreosot. Kobberimprægneret træ er kendetegnet ved en grøn farve. Kreosot imprægneret træ lugter.

Sammenfatning

Som illustreret ved de tre afgiftsmodeller vil afgiften kunne udformes, således at der i større eller mindre grad gives incitament til miljømæssig hensigtsmæssig adfærd. Ud fra miljømæssige hensyn bør model 1 foretrækkes, samtidig vil denne model medføre de største administrative byrder for virksomhederne og kontrolmyndighed. Model 3 vil indebære de færreste administrative byrder, men vil have en mindre miljøeffekt end model 2, da kreosotbehandlet træ pålægges samme afgift som træ imprægneret med kobber/krom og kobber.

Afgiften vil fremme afsætning af produkter imprægneret med andre midler end kobber, kobber/krom og kreosot, ligesom afgiften forventes at fremme salget af alternativer i form af uimprægneret træ. Dog vil afgiften medføre byrder for såvel virksomheder og myndigheder i forbindelse med administration og kontrol af afgiften. Omfanget af byrderne vil afhænge af den valgte model. Endvidere bør der af konkurrencemæssige hensyn også indføres en dækningsafgift, så færdigvarer, som indeholder imprægneret træ, også afgiftsbelægges ved import. En dækningsafgift vurderes ligeledes at være vanskelig for myndigheder og virksomheder at administrere.

Model 1 vurderes således at være næsten umulig at administrere. Model 2 vurderes at medføre omfattende administrative problemer for virksomheder og myndigheder. Skal der indføres en afgift på imprægneret træ indeholdende kobber, krom eller kreosot, er model 3 den model, som pålægger virksomheder og myndigheder de mindste administrative byrder, og som samtidig har en positiv virkning på miljøet.

Mere om model 3

På basis af den udførte interviewundersøgelse samt en vurdering af den teknologiske udvikling inden for området, anses et afgiftsniveau på 20 pct. for imprægneret træ med kobbermidler (der udgør størstedelen af det imprægneret træ), at kunne medføre et ændret handlingsmønster til fordel for mindre miljø og sundhedsbelastende alternativer. Et afgiftsniveau på ca. 20 pct svarer til en afgift på 500 kr. pr. m³ imprægneret træ.

Provenu af afgift på imprægneret træ

Nedenstående tabel viser afgiftens provenu.

Imprægneringsmiddel	Mængde (træ) m3	Afgift i kr. pr. m3	Forventet provenu før mængde ændringer i kr.
Kobber	295.000	500	147.500.000
Kobber og krom	12.000	500	6.000.000
Kreosot	<1.000	500	500.000
I alt			154.000.000

En afgift, som udgør over 20 pct. af den nuværende pris på trykimprægneret træ, vil som tidligere nævnt give et meget stort incitament til at grænsehandle i Tyskland.

Det må forventes, at bl.a. sønderjyder i stor udstrækning grænsehandler trykimprægneret træ. Ifølge en undersøgelse bestilt af Miljøstyrelsen forventes grænsehandlen at ville dække området op til Fredericia. På den baggrund skønnes provenuet reduceret med ca. 15 mill. kr. Dertil kommer, at den teknologiske udvikling samt afgiften i sig selv vil reducere forbruget af trykimprægneret træ, hvorved provenuet vil blive væsentlig reduceret inden for en relativt kort årrække. Provenuet skønnes at blive ca. 140 mill. kr. på årsbasis, når der tages højde for grænsehandel. Hertil kommer mængdereduktionen som følge af prisstigningen.

Priseksempler - Afgift på imprægneret træ.

En afgift på trykimprægneret træ vil give et incitament for forbrugeren til at anvende alternativer til trykimprægneret træ med kobber, krom og kreosot. En afgift vil dog samtidig give incitament til at grænsehandle i Tyskland. Herunder er vist et par eksempler på hvilken priser gør-det-selv-folket bliver mødt med før og efter en indførelse af afgift på trykimprægneret træ.

	Trykimprægneret træ			Lærketræ
	Dansk pris før afgift kr. pr. stk.	Tysk pris kr. pr. stk	Dansk pris efter afgift kr. pr. stk	Dansk pris kr. pr. stk
Legehus	1.713	1.777	1952	2.186
Carport	4.820	5.001	5194	6152
Sandkasse	119	123	136	152
Husfacade	13.421	13926	15296	17132

Som det fremgår af tabellen herover vil en afgift give et større incitament til at anvende lærketræ. Trykimprægneret træ vil dog fortsat være billigst, men prisforskellen vil blive væsentligt indsnævret. Dertil kommer, at det metalfrie trykimprægnerede træ, som forventes at koste det samme som trykimprægneret træ med metalmidler, ikke bliver pålagt en afgift, og der vil derfor være et meget stor incitament til at købe dette træ.

En afgift vil dog samtidig give et incitament til at grænsehandle trykimprægneret træ, og afgiften vil således forrykke balancen, hvorved det tyske træ bliver billigere end det danske. Det er lige omvendt i dag, hvor det danske træ er lidt billigere end det tyske.

EU-retten

Ved indførelse af en afgift skal afgiften vurderes i forhold til EU-retten.

Da afgiften er den del af et generelt internt afgiftssystem, vurderer arbejdsgruppen, at model 3 vil være i overensstemmelse med EU-retten.

I krafttrædelse

Model 3 kan ikke gennemføres uden administrative byrder for berørte virksomheder og myndigheder. Administrative byrder ved ny lovgivning kan minimeres ved en tæt kontakt med berørte brancher og virksomheder. Bedste resultat kan opnås ved høringen af lovforslag, da høring af lovforslag ofte giver anledning til helt konkrete bemærkninger vedrørende lovens udformning. Det kan vedrøre, hvilke virksomheder, som bør registreres efter loven, udformningen af minimumsgrænser ved import mv.

Sammenfatning

For imprægneret træ har arbejdsgruppen fundet, at model 3 kan sikre en miljø- og sundhedsmæssig forbedring i forbindelse med anvendelsen af imprægneret træ, hvor træet indeholder krom, kobber eller kreosot. Modellen har imidlertid visse negative sider, men er den af de 3 vurderede modeller, som har færrest administrative omkostninger. Afgiften vil bl.a. højst sandsynligt medføre grænsehandel, da det ikke er muligt at afgiftsbelægge privates indførelse af imprægneret træ. Det vurderes i dag, at ca. 60 pct. af imprægneret træ med kobber, krom eller kreosot anvendes af private. Et afgiftsniveau på 500 kr. pr. m³ vil ved uændrede mængder medføre et provenu på ca. 140 mio. kr. En sådan afgift vil øge incitamentet til at anvende produkter uden kobber, krom og kreosot. En afgift bør ikke træde i kraft uden, at lovforslaget er udarbejdet i samarbejde med berørte brancher og virksomheder.

5.4 sammenfatning og konklusion

På biocidområdet prioriteres imprægneret træ som første objekt for en eventuel afgift. Dette skyldes, at anvendelsen af træbeskyttelsesmidler udgør en stor del af det mængdemæssige biocidforbrug i Danmark. Imprægneret træ kan indeholde kreosot, kobber og krom, som alle anses for at være problematiske.

I ovenstående afsnit er beskrevet tre forskellige modeller til en eventuel afgift på imprægneret træ: forskellige satser differentieret efter typen af stoffer og mængden af stoffer, forskellige satser differentieret efter typen af stoffer eller én sats for imprægneret træ, som indeholder kobber, krom eller kreosot.

Den første model er klart den vanskeligst at administrere, og den tredje er den model, som er lettest at administrere. Omvendt er den første model miljømæssigt den bedste, og den tredje model den med mindste miljøvirkning.

En afgift på imprægneret træ er dog ikke uden problemer, og vil medføre anseelige byrder ved kontrol og administration - både for virksomheder og myndigheder. Endvidere bør afgiften af konkurrencehensyn suppleres med en dækningsafgift, som vil medføre yderligere administrative problemer. Model 3 vurderes, at sikre, at en indførelse af en afgift på imprægneret træ ikke forårsager en forøgelse i anvendelsen af kreosotmidlerne på bekostning af kobbermidlerne, men vil forårsage en nedgang for de anvendte midler. En afgift bør ikke træde i kraft uden, at lovforslaget er udarbejdet i samarbejde med berørte brancher og virksomheder.

26. Inventory of Biocides Used in Denmark. Environmental Project no. 585, 2001

27. Lovbekendtgørelse nr. 798 af 9. november 1998 som senest ændret ved Lov nr. 1029 af 22. november 2000

28. ²⁸Lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996

29. ²⁹Bekendtgørelse nr. 241 af 27. april 1998

30. Omregning til kubikmeter: 1 kubikmeter er 552 kg ifølge Dansk Imprægneringsstatistik 2000

31. Aftale mellem Miljøministeriet, Miljøstyrelsen og Træimprægneringsbranchen (tryk- og masteimprægneringsvirksomheder, der er godkendt af Dansk Imprægneringskontrol hhv Trærådets Masteimprægneringsudvalg og deres leverandører af imprægneringsmidler) af 2. februar 1993

32.

33. ³³Bekendtgørelse nr. 1042 af 17. december 1997

34. ³⁴Bekendtgørelse nr. 118 af 19. februar 2001

6 Afgifter med udgangspunkt i forskellige prioriteringslister

Kemikalieuniverset er kolossalt stort, idet man vurderer, at der i dag eksisterer ca. 100.000 kemikalier. Ca. 20.000 af kemikalierne markedsføres i Danmark, men der er kun begrænset viden om deres konkrete anvendelse i produkter og deres effekter på miljø og sundhed. Det er derfor ikke muligt at forholde sig til de enkelte kemikalier, og det er derfor nødvendigt at få pejlet sig ind på de mest problematiske kemikalier. I arbejdet med kemikalier anvender man derfor en række lister, som i varierende omfang kan anses som prioriteringslister.

I rapporten "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet" blev muligheden for afgiftspålæggelse vurderet med udgangspunkt i klassificering af miljø- og sundhedseffekter af de stoffer, der er klassificeret i listen over farlige stoffer" (LOFS). Samtidig blev muligheden for afgiftspålæggelse undersøgt med afsæt i Miljøstyrelsens "Listen over uønskede stoffer" - (LOUS).

Arbejdsgruppen bag rapporten - Kemikaliegruppen - vurderede, at der ikke forelå tilstrækkelig viden om de klassificerede stoffer med henblik på udmøntningen af en afgift, og at man ikke var i stand til at foretage en prioritering af de farlige egenskaber, som listen omhandler. Den manglende viden ville bl.a. betyde, at man ikke havde viden om, substitutionsmønstret, og derfor ikke kunne vurdere om et farligt stof ville blive erstattet med et endnu mere farligt stof.

For så vidt angik listen over uønskede stoffer vurderede kemikaliegruppen de 26 særligt prioriterede stoffer ud af listens i alt 68 stoffer / stofgrupper. Rapporten anbefalede i den forbindelse, at der blev lagt afgift på industrielle drivhusgasser, MTBE samt forhøjelse af den allerede eksisterende afgift på visse klorerede opløsningsmidler.

Med henblik på det videre arbejde anbefalede rapporten, at man undersøgte mulighederne - med baggrund i listen over uønskede stoffer - for stoffer, der bruges til imprægnering af træ, MTBE samt en afgift på grundlag af klassificeringssystemet - jf. listen over farlige stoffer - for så vidt angik rene kemikalier til salg til private. Der henvises til redegørelsen, som kan hentes på Skatteministeriets hjemmeside.⁽³⁵⁾

LOUS'en blev atter brugt i 2001, hvor man som følge af finanslovsaftalen for 2001, ønskede at undersøge mulighederne for at afgiftsbelægge kemikalier i maling, lak og fugemasser. I dette arbejde undersøgte man bl.a. de stoffer på LOUS'en, som fandt konkret anvendelse i sådanne produkttyper. Der redegøres nærmere for arbejdet i afsnit 6.1.

I dette kapitel behandles de resterende stoffer på LOUS'en, hvor et særligt afsnit tildeles stofgruppen LAS. Herudover vurderes Effektlisten, klassificerede kemikalier til privat brug med udgangspunkt i Listen over farlige stoffer og den vejledende liste til selvklassificering. Til slut gives en vurdering af muligheden for at afgiftsbelægge flygtige organiske opløsningsmidler (Volatile Organic Chemicals - VOC), herunder i produkter til privat anvendelse.

Listen over farlige stoffer - klassificerede kemikalier

Indeholder ca. 7.000 kemiske stoffer, som er klassificeret i EU for effekter på sundhed og miljø. Listen er del af et totalharmoniseringsdirektiv i EU.

Effektlisten

Indeholder 1.404 kemiske stoffer udvalgt enten fra Listen over farlige stoffer eller ved en computerberegning ud fra stoffernes struktur og fysisk-kemiske egenskaber. Listen forfattes i Danmark.

Listen over uønskede stoffer

Miljøstyrelsens "Liste over uønskede stoffer" indeholder 68 stoffer/stofgrupper fra Effektlisten, som Miljøstyrelsen anser for at have uønskede effekter på sundhed og miljø. Der er ikke tale om en forbudsliste, men et signal til virksomheder, indkøbere og andre professionelle brugere om, at brugen af disse stoffer på længere sigt bør reduceres eller stoppes. Et af kriterierne for, at et stof kommer på listen er, at det benyttes i mængder på over 100 tons/årligt. Dertil er tilføjet en række stoffer, som

Miljøstyrelsen enten anser for specielt problematiske, eller som Danmark via internationale aftaler er forpligtiget til at reducere brugen af.

Vejledende liste til selvklassificering

Listen indeholder en oversigt over ca. 21.000 stoffer, hvor man på baggrund af computerforudsigelser ud fra stoffernes struktur, fysisk-kemiske egenskaber og lighed med stoffer med kendte egenskaber foreslår en given klassificering. Listen forfattes i Danmark.

6.1. Listen over uønskede stoffer

Som tidligere nævnt har LOUS'en været anvendt i det løbende arbejde med vurdering af afgifter på kemikalier. Senest er listen blevet brugt som opfølgning på Finanslovsaftalen for 2001, hvor det bl.a. blev aftalt at vurdere mulighederne for at afgiftspålægge maling, lak, trykfarver og fugemasser. I det efterfølgende arbejde forholdt en arbejdsgruppe sig til de stoffer / stofgrupper fra LOUS'en, der indgår i maling, lak og fugemasser mv, jf. bilag 2.

Arbejdsgruppen konkluderede, at det ikke var muligt at prioritere de enkelte stoffer / stofgrupper ud fra deres miljø- og sundhedsskadelige virkninger, idet der ikke var tilstrækkelig viden om de enkelte stoffer / stofgrupper. Dermed kunne stofferne ej heller prioriteres afgiftsmæssigt. Såfremt en afgift alligevel skulle tage afsæt i LOUS, ville det medføre, at alle stoffer skulle afgiftsbelægges, før den ønskede effekt med sikkerhed kunne opnås. I modsat fald ville der være risiko for, at stoffer, der blev belagt med en afgift, blev substitueret med stoffer, som udgjorde en tilsvarende eller større sundheds- eller miljørisiko.

Endvidere ville en mulig afgift på maling, lak, trykfarve og fugemasse være forbundet med væsentlige konkurrencemæssige og administrative problemer.

Det ville med andre ord ikke være muligt at definere et afgiftsgrundlag, som på en hensigtsmæssig og effektiv måde ville give en forbedring af miljø og sundhed. Dette gælder særligt, når der tages hensyn til den omfattende regulering, der i forvejen sker på området.

6.1.1 Resterende stoffer på LOUS

Nærværende afsnit vil forholde sig til de stoffer og stofgrupper, der ikke tidligere har indgået i arbejdet med afgifter. Når denne gennemgang er tilendebragt har alle stoffer på LOUS 2000 været vurderet.

De stoffer / stofgrupper, som ikke tidligere er blevet vurderet m.h.p. en evt. afgiftspålæggelse er gengivet i vedlagte bilag.

Af bilaget fremgår endvidere stoffernes farlighed for sundhed og miljø beskrevet ved deres klassificering, jf. Rådets klassificeringsdirektiv.⁽³⁶⁾ Det er her vigtigt at bemærke, at der er forbud mod salg til private af stoffer og produkter, der skal klassificeres som meget giftig eller giftig. Det vil sige, at stoffer med effekter som høj akut giftighed, kræftfremkaldende, skadelig for arveanlæggene eller forplantningsevnen ikke må sælges til private eller indgå i kemiske produkter der sælges til private.

I Kemikaliegruppens første redegørelse om afgifter på kemikalier - se fodnote 18 - præsenterede gruppen en tre-trinsmodel til at undersøge, hvorvidt konkrete kemikalier var afgiftsegnete. Et bærende element i modellen er en vurdering af, om en evt. afgift skal tage afsæt i en produkt-/varetilgang eller kemikalietilgang, dvs. om afgiften bør pålægges produkter, hvor mange af stofferne indgår, eller på selve stoffet - eller kemikaliet for at forblive i terminologien. Produkt- / varetilgangen vil således være særlig egnet, såfremt stoffet kun indgår i et meget klart afgrænset antal produkter - eksempelvis stoffer i maling. Subsidiært vil kemikalietilgangen være egnet såfremt et stof indgår i mange forskellige produkttyper, som for eksempel flammehæmmere. Det er vigtigt at bemærke, at anvendelsen af modellen ligeledes kan resultere i, at et stof / produkt ikke betragtes som afgiftsegnet.

Når et stof / produkt er vurderet som afgiftsegnet, indebærer modellen bl.a., at der skal foreligge en vurdering af alternative stoffers effekter og den miljømæssige gevinst heraf.

Ved brug af modellen for vurdering af de 20 stoffer / stofgrupper som afgiftsobjekter, vil det tidligt stå klart, at der kun er en meget begrænset viden om stofferne.

Således er der ikke oplysninger om, nøjagtig hvor mange af stofferne, der optræder i deres rene form eller indgår i produkter, hvilket hindrer afklaringen af, om modellens produkt- eller kemikalietilgang skal vælges. Desuden foreligger der ikke viden om, hvorvidt stofferne udelukkende indgår i en industriel fremstillingsproces, og hvorvidt der er tale om "kontrollerede" fremstillingsprocesser. Er der tale om en kontrolleret proces, vil risikoen for miljø og sundhed være begrænset. Dette kendskab er ifølge modellen ligeledes en forudsætning for at vurdere, hvorvidt stoffer / stofgrupper er afgiftsegne.

Ligeledes er funktionen af de enkelte stoffer ikke tilstrækkeligt kendt. Det gør det derfor svært at vurdere, om der eksisterer alternativer, og om disse er mindre miljø- eller sundhedsskadelige.

6.1.2 Sammenfatning

Den samlede vurdering er, at der ikke foreligger tilstrækkelig viden til at sikre, at en afgift resulterer i en miljø- og sundhedsmæssig forbedring.

6.2 LAS

Stoffet LAS (Lineære Alkylbenzen Sulfonat) er et overfladeaktivt stof, der anvendes i vaske- og rengøringsmidler. Det meste af LAS nedbrydes i renselanlæg, men en del ender i slam, der bruges til gødning af marker. Indholdet af LAS i slam kan være giftig for dyr og planter i vandmiljøet og i jorden. Derfor er der fastsat krav til, hvor meget LAS der må være i slammet. Hvis kravene ikke overholdes, må slammet ikke bruges til gødning, men skal bortskaffes på anden vis.

I efteråret 1999 iværksatte Miljøstyrelsen i samarbejde med 120 kommuner en informationskampagne om LAS med det formål at reducere forbruget i tekstilvaskemidler. En tilstrækkelig reduktion ville betyde, at det enkelte rensningsanlæg ville have bedre mulighed for at overholde afskæringsværdien for LAS i spildevandsslam. Et resultat af denne kampagne har været et forøget forbrug af tekstilvaskemidler, som er tildelt det nordiske miljømærke Svanen, som ikke indeholder LAS eller andre stoffer, der ikke nedbrydes uden ilt.

Brancheforeningen SPT (Sæbe og Kosmetikindustrien i Danmark) oplyser, at det samlede forbrug af LAS i tekstilvaskemidler er blevet reduceret. Således er der for medlemmer af brancheforeningen tale om 21 pct. mindre forbrug af LAS i 2000 end i 1999. Det årlige forbrug af LAS blev i 1998 af branchen opgjort til 3.000 tons. (det skulle således være reduceret til 2.400 tons).

Herudover har LAS været genstand for stadig større opmærksomhed hos forbrugerne, og stadig flere producenter markedsfører vaskemidler uden LAS. For nylig besluttede en af markedets største leverandører at markedsføre vaskemidler uden LAS.

På den baggrund vurderes det, at anvendelsen af LAS fremover vil være så beskeden, at stoffet er uinteressant som afgiftsobjekt. Der er ikke væsentlig forskel på råvareprisen af LAS og alternativerne. Herudover ved vi, at LAS indgår i lave koncentrationer i hver produkt (2-6 pct.) og derfor vil en afgift skulle være meget høj, for at den enkelte forbruger vil kunne se det på prisen.

Der eksisterer i dag en række alternativer til LAS, hvoraf hovedparten vurderes at have mindre miljøbelastende egenskaber.

LAS falder ind under gruppen "overfladeaktive stoffer der ikke nedbrydes fuldstændigt under iltfri forhold" på "Listen over uønskede stoffer". Denne gruppe omfatter en lang række stoffer, som ikke er nærmere defineret, og det vurderes, at det ikke er realistisk at afgiftsbelægge denne gruppe. Det forventes, at disse stoffer anvendes i en lang række ikke nærmere definerede produkter med overfladeaktive egenskaber som for eksempel vaske- og rengøringsmidler.

I det nordiske miljømærke Svanen er det i flere miljømærkekriterier ikke tilladt at tilsætte overfladeaktive stoffer, der ikke nedbrydes under iltfri forhold. I udkastet til nyudvikling af kriterier for EU's miljømærke - Blomsten - for universal- og sanitetsrengøringsmidler samt håndopvask er der ligeledes et forbud mod disse stoffer.

Under programmet for renere produkter er der startet flere projekter med henblik på at vurdere LAS-frie vaske- og rengøringsmidler. Projekterne vil tilvejebringe ny viden medio 2002, som vil bidrage med oplysninger til at kvalificere drøftelser om afgifterne på LAS og lignende stoffer med udgangspunkt i miljømærkekriteriet.

6.3 Effektlisten

Effektlisten indeholder 1.404 kemiske stoffer udvalgt enten fra Listen over farlige stoffer eller ved en computerberegning ud fra stoffernes struktur og fysisk-kemiske egenskaber.

Listen har ingen regulerende virkning, men tjener som et signal om, hvilke stoffer de danske myndigheder har fokus på. Stofferne på listen er medtaget, uanset hvilke mængde de anvendes i på det danske marked.

LOUS er blandt andet udarbejdet på baggrund af effektlisten, således at stoffer på effektlisten, som anvendes i mere end 100 tons i kemiske produkter på det danske marked er med på LOUS. LOUS kan derfor betegnes som et koncentrat og en prioritering af stofferne på effektlisten. Derfor er LOUS som oftest udgangspunktet, når man overvejer tiltag på konkrete stoffer og stofgrupper. LOUS har tjent samme formål i vurderingerne omkring afgiftspålæggelse, og det vurderes således, at der er taget hånd om potentielle emner for afgiftspålæggelse på effektlisten.

Til at kortlægge stoffernes anvendelse har Miljøstyrelsen anvendt det danske produktregistret. Da der ikke findes pligt til at anmelde kemiske produkter, der udelukkende sælges til private, kan stofferne godt forekomme i mere end 100 tons på det danske marked, selvom de ikke findes på LOUS. Det samme er tilfældet for stoffernes anvendelse i varer og artikler (f.eks. møbler, legetøj), det er ikke muligt at få en fuldstændig overblik over stoffernes anvendelse før der er lavet en massestrømsanalyse.

6.4 Klassificeringslister

6.4.1 Listen over farlige stoffer - regelgrundlaget for klassificering

Ifølge Bekendtgørelse om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter⁽³⁷⁾ skal farlige kemikalier mærkes afhængig af deres grad af fysisk-kemiske fare (f.eks. brand- og eksplosionsfare), sundhedsfare og miljøfare. Bekendtgørelsens bilag 13 indeholder en oversigt over de faresymboler og farebetegnelser, der skal bruges ved mærkning. Der er i alt 10 forskellige farebetegnelser, og hvert kemikalie kan derfor mærkes med en eller flere farebetegnelser. Det er ikke umiddelbart muligt at bruge klassificeringssystemet til at differentiere kemikalierne efter farlighed uden at foretage en prioritering af de forskellige farebetegnelser. Eksempelvis skulle der i givet fald tages stilling til, om et kemikalie, der er mærket "miljøfarligt", skal prioriteres højere eller lavere end et, der er mærket "giftigt".

Det er producenter/ importørers pligt at vurdere og eventuelt klassificere de kemiske stoffer. Dette sker enten ved at stoffet findes på Listen over farlige stoffer, hvor de kemiske stoffer, for hvilke EU's tekniske arbejdsgruppe har vurderet stoffernes iboende egenskaber og dermed stoffernes farlighed, er optaget. Der er i dag ca. 7.000 stoffer på listen. Den største del af de kemiske stoffer på markedet findes imidlertid ikke på denne liste. Disse stoffer skal producenter og importører selv vurdere efter bekendtgørelsens kriterier. Disse selvklassificeringer er ikke entydige på grund af forskelle på de enkelte virksomheders dokumentation og fortolkning af kriterierne.

Klassificeringssystemet gælder endvidere for kemiske produkter, det vil sige blandinger af kemiske stoffer. Her er det ligeledes producenten og importørens ansvar at vurdere det kemiske produkt enten ved at undersøge selve produktet i f.eks. dyreforsøg, eller efter nærmere fastsatte regler efter forskellige procentgrænser. Dette giver anledning til forskellige klassificeringer, afhængig af de enkelte virksomheders dokumentation og fortolkning af reglerne.

6.4.2. Vejledende liste til selvklassificering

Miljøstyrelsen har arbejdet med udvikling og brug af avancerede computermodeller til at forudsige farlige virkninger af kemiske stoffer. Disse effekter er: akut virkning ved indtagelse, allergifremkaldende egenskaber, skader på arveanlæggene, kræftfremkaldende effekt samt vandmiljøeffekter. Resultatet er en liste på omkring 21.000 kemiske stoffer med vejledende klassificeringer for en eller flere af de nævnte effekttyper. På baggrund af dette arbejde planlægger Miljøstyrelsen i efteråret 2001 at udgive denne omfattende vejledende stofliste.

6.4.3 Mulighed for at anvendelse af klassificeringssystemet som afgiftsgrundlag

Klassificeringssystemet baserer sig som nævnt på producentens/importørens ansvar for at klassificere korrekt. Såfremt en selvklassificering ydermere vil afstedkomme en afgift, vil risikoen for en omgåelse af reglerne for klassificering øges. Håndhævelse af en afgift baseret på klassificeringssystemet kan ske for

stoffer på Listen over farlige stoffer, hvorimod det ikke skønnes at være praktisk gørligt at håndhæve overfor selvklassificering. Stoffer, der ikke er på LOFS, er således dårligt egnede til afgiftpålæggelse på grund af virksomhedernes forskellige selvklassificeringer.

Med hensyn til produkter (blanding af flere stoffer) vil håndhævelse på grundlag af klassificeringsreglerne være meget ressourcekrævende og næppe være administrerbart.

En eventuel afgift på produkter vil betyde, at der vil være et økonomisk incitament til fortynding af produktet, således at indholdet kommer under grænsen for klassificering. For eksempel skal et kemisk produkt med et sundhedsskadeligt kemikalie klassificeres som akut sundhedsskadeligt, hvis indholdet af et akut sundhedsskadeligt kemikalie er mere end 25pct.. Afgift på produkter, der skal klassificeres for akut sundhedsskadelig effekt kan øge incitamentet til justering af stofindhold til lige under grænsen for klassificering. For sundhedsskadelige stoffer kan fortynding være en fordel, idet sundhedsrisikoen mindskes. Men for miljøbelastende stoffer med bioakkumulerende effekt vil en fortynding med efterfølgende større dosering ikke mindske risikoen for effekter i f.eks. vandmiljøet.

For miljøeffekter omfatter klassificeringssystemet endnu kun rene stoffer. En afgiftsbelægning af kemiske produkter, som udgør langt den største del af markedet, vil derfor ikke kunne inddrage miljøeffekter på nuværende tidspunkt. Nye regler, der omfatter regler for klassificering af produkter for miljøfare, skal træde i kraft i samtlige EU lande den 30. juli 2002. Disse regler er bygget op på samme måde som for sundhedsfare og giver således ligesom de eksisterende regler risiko for forskellige selvklassificeringer af samme produkt.

Som nævnt er det ikke umiddelbart muligt at anvende klassificeringssystemet som afgiftsgrundlag uden at foretage en prioritering af de forskellige farebetegnelser. Det kunne derfor overvejes at anvende en enkelt eller enkelte af klassifikationssystemets effekter som afgiftsgrundlag. Det vil således være muligt at lægge en afgift på kemiske stoffer på listen over farlige stoffer (LOFS), klassificeret efter f.eks. sundhedsfare. Der findes følgende klassificeringer, som kunne udtages enkeltvis eller i kombination til afgiftsgrundlag: C (ætsende), Xn (sundhedsskadelige), Xi (lokalirriterende) og/eller N (miljøfarlige) (fx acetone, rensbenzin og eddikesyre). Der er mindst 1500 stoffer på LOFS med én eller flere af disse klassificeringer. Disse stoffer fordeler sig med 262 C-stoffer, 1064 Xn-stoffer, 687 Xi-stoffer, 459 sensibiliserende stoffer (Xn eller Xi) og 817 N-stoffer.

Den vejledende liste til selvklassificering vil på grund af sin ikke-bindende karakter egne sig dårligt som afgiftsgrundlag. Det er frivilligt om den nye metode til klassificering bruges af importører/producenter. Der kan derfor ikke håndhæves efter den. Desuden omfatter listen kun visse fareeffekter og angår alene ca. halvdelen af de stoffer, der kan være på markedet. De beregnede farlige virkninger af kemiske stoffer er endvidere behæftet med en vis usikkerhed, idet forudsigelserne vurderes at være forkerte i 15 - 30 pct. af tilfældene. Samlet finder arbejdsgruppen, at Den vejledende liste til selvklassificering ikke er anvendelig som afgiftsgrundlag.

6.4.4 Afgift på erhvervsmæssig anvendelse

Såfremt klassifikationssystemet for farlige stoffer tænkes anvendt som afgiftsgrundlag, kunne dette principielt ske ved at lade afgiftspligten omfatte fx stoffer klassificeret som sundhedsskadelige (1064 stoffer), ætsende (262 stoffer) eller stoffer klassificeret som miljøfarlige (817 stoffer). Ud fra ideelle hensyn bør afgiften omfatte alle klassificerede stoffer (ca. 7000), og uanset om der er tale om erhvervsmæssig anvendelse eller anvendelse i husholdningerne.

Den erhvervsmæssige anvendelse er reguleret gennem en række af Arbejdsministeriets bekendtgørelser. For eksempel omfatter Arbejdsministeriets bekendtgørelse om stoffer og materialer arbejdet med farlige kemiske stoffer og materialer generelt, ligesom en række af stofferne reguleres individuelt, fx gennem krav om uddannelse, forhåndsgodkendelse, anmeldelse, særlig instruktion og forbud til særlige formål.

Den - i forhold til den ikke-erhvervsmæssige anvendelse - større regulering for den erhvervsmæssige anvendelse kan begrunde, at en eventuelt afgift på farlige stoffer alene afgrænses til den ikke-erhvervsmæssige anvendelse.

6.4.5 Afgift på husholdningernes brug af farlige kemiske stoffer

Såfremt afgiften alene pålægges husholdningernes forbrug af farlige kemiske stoffer vil der afgiftsteknisk skulle ske en afgrænsning af afgiftsgrundlaget. En sådan afgrænsning har ved andre afgiftslove voldt problemer, jf. afsnit 6.4.6.

En afvejning ud fra såvel administrative som miljømæssige hensyn kan begrunde at afgiftsgrundlaget afgrænses til et mindre antal stoffer. Det kunne således overvejes at afgrænse afgiftsgrundlaget til de farlige stoffer, som står på Listen over farlige stoffer, der forhandles i ren form til husholdningerne. Ved en sådan afgrænsning ville afgiften sandsynligvis omfatte mindre end 50 farlige stoffer.

Fordele og ulemper ved en afgift på farlige stoffer på LOFS, der handles i ren form og til husholdninger:

Fordele:

- at de udgør en fare for mennesker og/eller miljø
- at de når offentligheden (adfærdsregulering)
- at det er et afgrænset antal stoffer, som er entydigt identificerbare (EINECS-nummer på selve etiketten, CAS-nummer kendt)
- at klassificeringen er uomtvistelig (i forhold til selvklassificerede stoffer og i forhold til produkter, hvor nogle stoffer måske ikke står på LOFS)
- miljøfare kan komme med som kriterium (gælder kun for stoffer, ikke produkter)

Ulemper:

- Ikke særligt mange stoffer i forhold til kemikalieuniverset. En stor del af markedet er produkter med blandinger af forskellige (farlige) kemiske stoffer, og disse omfattes ikke af afgiften
- Negativ miljøeffekt, hvis der substitueres til andre farlige kemikalier, som ikke er på LOFS og ikke omfattes af en afgift
- Forholdsvis lille provenu, se nedenfor

6.4.6 Afgrænsning af afgiftsgrundlaget

En afgift på farlige stoffer på LOFS, der handles i ren form og til husholdningerne, kræver, at det er muligt klart at definere og afgrænse anvendelsen i husholdningerne og i erhvervene.

I "Rapport om muligheden for at omlægge pesticidafgiften til en afgift på behandlingshyppigheden"⁽³⁸⁾ vurderes muligheden for en omlægning af afgiften på pesticider, bl.a. således at midler til anvendelse af husholdningerne bliver pålagt en højere afgift.

En differentiering af afgiften for bekæmpelsesmidler efter anvendelse i husholdninger eller hos erhvervene kunne af flere årsager ikke anbefales. Flere af problemerne vil også opstå ved en afgift på kemikalier, som anvendes i husholdningerne.

Mærkning:

En mulighed er at indføre en mærkningsordning, hvor det påføres den enkelte pakning, om indholdet må benyttes af private, eller om det må benyttes i erhvervene. Problemet med denne ordning består i at kontrollere, at husholdningerne i praksis kun køber stoffer til anvendelse i husholdningerne. Det er et spørgsmål, om man kan forhindre, at byggemarkeder, supermarkeder mv. både sælger pakninger til husholdninger og pakninger til erhvervene. Det er næppe muligt at forbyde en butik at sælge visse i øvrigt almindelige varer til visse kunder. Når varen først er solgt, er der ingen mulighed for at kontrollere den faktiske anvendelse.

Skulle det være muligt at gennemføre et forbud mod detailsalg af stoffer til erhvervene vil prisforskelle - bl.a. som følge af afgifterne - give incitament til omgåelse. For at hindre at private køber stoffer hos erhvervene skal det anføres i loven, at der ved salg fra erhverv til husholdningerne skal svares afgift. For Told·Skat vil det betyde en meget stor kontrolopgave.

Små pakninger:

En mulig model er kun af afgiftsbelægge pakninger af en vis størrelse. En sådan ordning vil medføre, at en del af forbruget lovligt kan flyttes til større pakninger med en afgiftsbesparelse som gevinst. Denne effekt tenderer til opbygning af lagre samt større indkøb end nødvendigt og en medfølgende risiko for overforbrug.

I afgiften på industrielle drivhusgasser er alle industrielle drivhusgasser som udgangspunkt afgiftspligtige, men ved andre anvendelser end de i loven anførte, godtgøres afgiften. Den største del af anvendelsen af industrielle drivhusgasser er afgiftspligtige. Tilsvarende system kendes for energifgifterne.

Tilsvarende udformning af en afgift på kemikalier, hvor der som udgangspunkt svares afgift og gives godtgørelse for anden anvendelse end salg til husholdningerne, kan ikke umiddelbart anbefales, da hovedparten af kemikalierne anvendes i industrien. En godtgørelsesordning vil derfor blive en økonomisk og administrativ tung byrde for virksomhederne.

6.4.7 Oplysninger/skøn om årligt forbrug

Ud fra oplysninger fra producent- og forhandlerleddet skønnes det, at ca. 15 - 20 klassificerede produkter med en samlet mængde på ca. 5 millioner liter/år kunne danne grundlag for en afgift. Det bemærkes at en del af denne mængde formentlig indgår i erhvervsmæssig anvendelse.

6.4.8 Sammenfatning

Det er ikke umiddelbart muligt at bruge klassificeringssystemet som afgiftsgrundlag uden at foretage en prioritering af de forskellige farebetegnelser. Det er producenterne og importørerne, der selv skal vurdere og evt. klassificere de kemiske stoffer og produkter. Disse selvklassificeringer giver anledning til forskellige klassificeringer afhængig af de enkelte virksomheders dokumentation og fortolkning af reglerne, og sikrer dermed ikke et entydigt afgiftsgrundlag. Arbejdsgruppen har derfor overvejet at afgrænse afgiftsgrundlaget til stoffer, der er klassificeret som fx sundhedskadelige eller miljøfarlige på Listen over farlige stoffer. Arbejdsgruppen finder, at den erhvervsmæssige anvendelse af disse stoffer er reguleret gennem en række af Arbejdsministeriets bekendtgørelser. En afgrænsning af afgiftspligten så den alene omfatter stoffer på Listen over farlige stoffer, der forhandles i ren form til husholdningerne, giver anledning til afgiftstekniske og -administrative problemer. Endvidere vurderes forbruget af disse stoffer at være af relativ begrænset omfang, og en eventuel afgift vil muligvis kunne føre til utilsigtede forbrugsændringer. Alt i alt kan en afgift på baggrund af klassificeringssystemet derfor ikke anbefales.

6.5 Flygtige organiske forbindelser

6.5.1 Afgiften på klorerede opløsningsmidler

Den eksisterende afgift på visse klorerede opløsningsmidler omfatter tre af de mest forbrugte klorerede opløsningsmidler, tetrachlorethylen, trichlorethylen og dichlormetan, jf. Lov om afgift af visse klorerede opløsningsmidler⁽³⁹⁾. De klorerede opløsningsmidler tilhører en større gruppe af flygtige organiske forbindelser (VOC). Afgiften på klorerede opløsningsmidler trådte i kraft den 1. januar 1996. Baggrunden for indførelsen af afgiften var at hindre substitution fra CFC-erne, som var blevet forbudt den 1. januar

1995, til de tre klorerede opløsningsmidler, som er omfattet af afgiften. Udviklingen i forbruget af de tre klorerede opløsningsmidler kan opgøres ud fra såvel provenuet fra afgiften som fra opgørelser fra Danmarks Statistik. Der er ikke fuld overensstemmelse mellem de to opgørelser, men begge opgørelser viser, at forbruget af de tre opløsningsmidler er faldet betydeligt i perioden siden afgiften trådte i kraft. Det årlige forbrug af de tre stoffer i årene før afgiften trådte i kraft skønnes at udgøre gennemsnitlig lidt over 2000 tons, og vurderet på baggrund af provenuet er forbruget i 2000 faldet til omkring 1000 tons, dvs. omkring en halvering af forbruget.

Klorerede opløsningsmidler betragtes som meget problematiske både for det ydre miljø og for arbejdsmiljøet, og afgiften omfatter som nævnt størstedelen af forbruget af klorerede opløsningsmidler. Mange andre klorerede opløsningsmidler er endvidere allerede reguleret ved forbud.

6.5.2 Øvrige flygtige organiske forbindelser

De klorerede opløsningsmidler tilhører som nævnt den større gruppe af flygtige organiske forbindelser (VOC). Flygtige organiske forbindelser omfatter et stort antal kemiske forbindelser, hvoraf mange benyttes som opløsningsmidler. Den største kilde til VOC-emission er trafik, og som den næststørste er industriel produktion af produkter til privat anvendelse.

Opløsningsmidlernes flygtighed medfører risiko for skadelige udslip til såvel indre som ydre miljø. Når de flygtige organiske forbindelser fordampes til atmosfæren, indgår de i et kompliceret samspil med kvælstofoxider (NO_x) og sollys, og der dannes såkaldt fotokemisk luftforurening. Fotokemisk luftforurening giver plante- og materialeskader. Under visse betingelser kan oxidant-koncentrationen blive så høj, at der kan opstå helbreds-skader på mennesker, primært luftvejsskader. Den høje koncentration kan endvidere skade vegetationen og landbrugets afgrøder.

Organiske opløsningsmidler kan medføre sundhedsproblemer i form af hovedpine, træthed, kvalme og svimmelhed. Langtidsskader kan være irritabilitet, stort søvnbehov, appetitløshed og vedvarende skader på en række organer som fx lever og centralnervesystem, herunder hjerneskade.

Det er derfor ønskeligt generelt at begrænse udslippet af organiske opløsningsmidler. Det kunne derfor overvejes at udvide afgiftsgrundlaget fra at omfatte de tre klorerede opløsningsmidler til også at omfatte (visse) andre flygtige opløsningsmidler.

For anvendelse i industriel produktion vil det - i modsætning til de klorerede opløsningsmidler - ikke være rimeligt at pålægge en afgift på selve forbruget af andre organiske opløsningsmidler. Efter brug vil en del af de organiske opløsningsmidler blive sendt til ekstern oparbejdning/genvinding, mens en anden del af de organiske opløsningsmidler bliver sendt til fx Kommunekemi, hvor energiindholdet i opløsningsmidlerne udnyttes til produktion af fjernvarme. En eventuel afgift bør således rettes mod emissionen af organiske opløsningsmidler fra virksomheden, hvilket komplicerer afgiftsopkrævningen.

Endvidere indgår organiske opløsningsmidler i kommercielle produkter, som en virksomhed sælger (fx maling og lakker samt kemiske produkter).

En arbejdsgruppe under Skatteministeriet har vurderet mulighederne for at afgiftsbelægge bl.a. organiske opløsningsmidler i maling, lak m.m.⁽⁴⁰⁾ Arbejdsgruppen konstaterede, at der allerede eksisterer en række tiltag til forbedring af miljø- og sundhedsforholdene i forbindelse med maling, lak m.m.. Derfor finder arbejdsgruppen, at de effekter der kan forventes af en evt. afgift, vil være små. Blandt andet på denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at der ikke arbejdes videre med en afgift udelukkende på maling, lak m.m. Denne anbefaling underbygges desuden af, at en eventuel afgift for det første vil kunne give anledning til u hensigtsmæssige konkurrenceforhold. For det andet vil administration og kontrol af en evt. afgift blive vanskelig. Endelig for det tredje kan ingen af de seks mulige afgiftsgrundlag, som arbejdsgruppen har analyseret, fuldstændigt, effektivt og entydigt afgrænse afgiftspligtig maling, lak, trykfarve eller fugemasse i forhold til de problematiske stoffer, hvis anvendelse ønskes nedbragt jf. afsnit 6.1.

6.5.3 Eksisterende regulering af VOC for erhvervene

Der eksisterer ikke i dag bindende danske regler om emissionsbegrænsning for organiske opløsningsmidler. Mindre autolakerier reguleres efter autoværkstedsbekendtgørelsen, der dog ikke rummer deciderede bestemmelser om emissionsbegrænsning.

Som administrativt grundlag ved regulering af emission af organiske opløsningsmidler til luften, fx i forbindelse med miljøgodkendelser og påbud, anvendes Miljøstyrelsens vejledning om begrænsning af luftforurening fra virksomheder (Luftvejledningen).

Miljøministeren og Dansk Industri indgik i efteråret 1995 en frivillig aftale om reduktion af industriens udslip af organiske opløsningsmidler (den såkaldte VOC-aftale). VOC-aftalen omfatter alene opløsningsmidler, der bidrager til dannelse af jordnær ozon. Aftalen omfatter således ikke klorerede opløsningsmidler. Målet med aftalen er at nedbringe industriens udslip med ca. 40pct. inden år 2000 set i forhold til 1988-niveauet. VOC-aftalen er en paraplyaftale, der bygger på 12 særskilte planer for reduktion af VOC-udslippet (brancher/delbrancher og enkeltvirksomheder). Aftalen er ikke juridisk bindende og indeholder ikke sanktionsmuligheder.

Rådets direktiv 1999/13/EF af 11. marts 1999 om begrænsning af emissionen af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse aktiviteter og anlæg (VOC-direktivet) skal være implementeret 1. april 2001. Direktivet omfatter såvel anvendelse af klorerede opløsningsmidler som andre organiske opløsningsmidler.

Direktivet omfatter ca. 20 forskellige industrielle sektorer, herunder renserier, autolakererier, dele af den grafiske industri, farmaceutisk industri, farve/lakfabrikker, samt overfladebehandling af læder, metal, plastik, tekstiler og træ. For de fleste industrielle sektorer indeholder direktivet nedre tærskelværdier for forbruget af opløsningsmidler, således at mindre virksomheder ikke er omfattet. For renserier (kemisk rensning af tøj) er der dog ikke fastsat en nedre tærskelværdi. Alle renserier er således omfattet af reglerne. Begrundelsen herfor er, at der hovedsageligt anvendes og udsendes tetrachlorethylen (kloreret opløsningsmiddel), som er et særligt skadeligt stof, og at det på grund af det store antal renserier hver med en forholdsvis mindre emission er vanskeligt at fastsætte en fornuftig bagatelgrænse.

Direktivet indeholder krav om, at alle nye anlæg enten skal registreres eller godkendes, før de sættes i drift. Bestående anlæg skal være registreret eller godkendt og overholde miljøkravene senest den 31. oktober 2007. For anlæg, der tillige er omfattet af IPPC-direktivet (direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), skal kravene efter VOC-direktivet indarbejdes i den miljøgodkendelse, der skal udarbejdes i medfør af IPPC-direktivet.

Det følger endvidere af direktivet, at nye anlæg:

- skal overholde sektorspecifikke grænseværdier for udsendelsen af organiske stoffer fra processen (direktivets bilag II A),

eller

- skal opfylde kravene i et fastlagt reduktionsprogram (direktivets bilag II B). Dette program giver mulighed for - som alternativ til traditionel luftrensning - at substituere til produkter, der indeholder mindre mængder af opløsningsmidler, fx vandfortyndbare produkter.

For særligt sundhedsfarlige stoffer eller præparater gælder specielt restriktive grænseværdier, der særskilt skal overholdes (artikel 5, stk. 7 og 8). De mest skadelige stoffer eller præparater (fx de kræftfremkaldende) skal som udgangspunkt snarest erstattes af mindre skadelige stoffer eller præparater (artikel 5, stk. 6).

Bestående anlæg har en frist til 31. oktober 2007 til at overholde direktivets grænseværdier. Anlæg, som vælger at opfylde kravene i et reduktionsprogram, skal dog senest den 31. oktober 2005 give tilsynsmyndigheden underretning herom, idet anlægget fra samme dato tillige skal overholde en grænseværdi for emissionen af organiske opløsningsmidler, der er 50pct. højere end den endelige grænseværdi.

Hvis et bestående anlæg ændres væsentligt, skal den del af anlægget, der ændres væsentligt, som udgangspunkt overholde kravene til nye anlæg.

Yderligere indeholder direktivet nøje specificerede retningslinier for emissionsovervågning. Grænseværdierne skal dokumenteres overholdt bl.a. ved hjælp af en såkaldt plan for forvaltning af opløsningsmidler ("grønt regnskab for opløsningsmidler"), hvorom der er fastsat vejledende retningslinjer i bilag III.

I stedet for at pålægge bestående virksomheder at følge bestemmelserne i bilag II (A eller B), kan medlemsstaterne vælge at udarbejde og gennemføre nationale planer for en samlet (landsdækkende) reduktion af emissionen af organiske forbindelser fra de bestående anlæg, der er omfattet af direktivet. Den nationale plan skal føre til en reduktion af den årlige emission af flygtige organiske forbindelser af mindst samme størrelsesorden, som ville være opnået, hvis de bestående anlæg skulle opfylde kravene i bilag II (A eller B). To sektorer - nemlig overfladerensning med klorerede opløsningsmidler og kemisk rensning af tøj - må dog ikke indgå i den nationale plan. Dette skyldes, at der for disse to sektorer er tale om en lokal påvirkning af omgivelserne med sundhedsskadelige stoffer, hvorimod miljøpåvirkningen fra emissionen af andre organiske opløsningsmidler mere er af regional karakter.

En national plan fritager ikke bestående anlæg for at opfylde de specifikke grænseværdier for de særligt sundhedsfarlige stoffer eller præparater (artikel 5, stk. 6-8).

Danmark har med opbakning fra Dansk Industri valgt at implementere direktivet gennem en bekendtgørelse, der pålægger det enkelte anlæg bindende grænseværdier (ovenstående punkt a eller b).

6.5.4 Anvendelse af VOC i forbrugerprodukter

Som omtalt tidligere indgår flygtige organiske forbindelser ligeledes i forbruget hos private. I det private forbrug optræder VOC'er enten i deres rene form eller indgår som bestanddele i kemiske produkter. Brugen af VOC'er i forbrugerprodukter kan være særligt problematisk i sundhedsmæssig henseende. Det skyldes, at VOC'er kan frigives ved brug af produktet og indåndes af brugeren med risiko for sundhedsskadelige følger. Derfor er mængden af frigivet VOC'er - såkaldt emission - fra forbrugerprodukter centralt i udvælgelsen af relevante forbrugerprodukter. Sundhedsrisikoen er samtidig tæt koblet til VOC'ernes flygtighed. Det er vigtigt at bemærke, at der har været en betydelig ændring i det private forbrugsmønster af forbrugerprodukter med VOC'er. Således er der sket en reduktion i anvendelsen af let flygtige organiske forbindelser, som for eksempel terpentin, benzen, klorerede opløsningsmidler m.v., til mere tungflygtige organiske forbindelser som glycoler.

Opgjort efter emission er de produkttyper til private, med den største emission af VOC'er - såvel relativt som absolut - autoplejemidler, rensmidler og maling- og lakprodukter.

Kosmetiske produkter kan ligeledes indeholde flygtige organiske forbindelser, der kan give anledning til VOC-emission, men der foreligger ingen danske opgørelser over emissionen fra disse produkter. Overordnet vurderes VOC'er hovedsageligt anvendt i parfumer, hårlak, neglelak og neglelakfjerner m.v. I de angivne produkttyper vil denatureret sprit optræde som den hyppigste anvendte VOC og vil almindeligvis udgøre en forholdsvis stor mængdeandel i disse produkter. Der formodes ikke at være nogen oplagte alternativer, og en afgift vil derfor ikke fremme en mindre miljø- og sundhedsbelastende substitution. Endelig vurderes efterspørgslen på kosmetiske produkter at være forholdsvis uelastisk og en afgift som knytter sig til VOC'er, herunder denatureret sprit, i kosmetiske produkter vil alene have en fiskal karakter.

Fælles for anvendelsen af VOC'er i de fleste forbrugerprodukter er, at VOC'er kan optræde i deres rene form - fx terpentin - eller VOC'er kan indgå som en bestanddel af et kemisk produkt.

Såfremt der er tale om VOC'er i deres rene form, vil disse typisk være omfattet af reglerne for klassificering og mærkning. Almindeligvis vil de VOC'er, der er klassificeret som sundhedsskadelige og indgår med andel på over 10pct. i et kemisk produkt, være omfattet af reglerne for selvklassificering, hvor producenten af produktet selv klassificerer produktet. Udfaldet af denne selvklassificering vil blive udslagsgivende for, om og hvordan produktet skal mærkes. Problematikken omkring klassificering er nærmere gennemgået i afsnit 6.4.

Rensmidler

Rensmidler er typisk et kemisk produkt, hvor VOC'er kan indgå som en bestanddel. VOC-stofferne kan have forskellige funktioner i produktet. Enten kan de virke som opløsningsmidler for andre indholdsstoffer, eller de kan være tilsat for at øge blandbarheden mellem vand og olie. For rensmidler kan produktets funktion være at opløse olie, fedtresten og lignende. I disse produkter vil organiske opløsningsmidler oftest være en nødvendighed for produktets funktion. Fælles for VOC-stofferne i rensmidler er, at de formodes at udgøre en beskedent andel af det enkelte kemiske rensningsmiddelprodukt - typisk under 5 pct..

Ved en vurdering af, hvorvidt VOC'er i rensmidler er egnede afgiftsobjekter, er det nødvendigt indledningsvis at forholde sig til disse VOC'ers samspil med regler for klassificering. Kun visse af stofferne klassificeres, og der skal typisk være over 10pct. af et klassificeret stof i et kemisk produkt for at udløse

en mærkning. Derfor vil det kun være muligt at kontrollere indholdet af VOC'er i rensmidler ved en kemisk analyse. Kontrollen besværliggøres yderligere ved, at der ikke findes nogen opgørelse af hvilke stoffer og hvilke koncentrationer, der anvendes i rensmidler.

Da sigtet med en grøn afgift på VOC'er er at fremme en adfærdsændring fra de mest miljø- og sundhedsbelastende VOC'er til mere tungt flygtige forbindelser, er det nødvendigt at vurdere substitutionsmønstret i forhold til sundhed og miljø. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkelig viden herom.

Autoplejemidler

På baggrund af oplysninger fra 1990 anvendes VOC'er i autoplejemidler navnlig i produkter som sprinklervæske, isfjerner, kølervæske, rustbeskyttelse og - om end i stadig faldende omfang - karburatorvæske. I nedenstående skema specificeres de konkrete VOC'er, deres funktion og forbrug/emission. Som det vil fremgå af nedenstående tabel, er der typisk tale om to navngivne VOC'er, som er klassificeret, og der henvises derfor til afsnit 6.4 som omhandler klassificeringssystemet.

Tabel 1

Produkttype / klassificering	VOC koncentration, og typisk VOC	Funktion	VOC forbrug / emission 1988	Bemærkninger
Sprinklervæske	30-35 pct. isopropanol ((F; R11; Xi, R36, R67)	Nedsætte frysepunkt. Og renseffekt	3900/3900	Fortynding i sommerperiode
Isfjerner	85-90pct. isopropanol	Opløse og fjerne is	17/17	-
Kølervæske(1)	95-97pct. ethylenglykol (Xn, R22), propylenglycol i mindre målestok	Frostsikring af kølervæske	4400/<400	En del formodes at blive udskiftet på værksted
Karburatorvæske	100pct. isopropanol	Rense og afise karburatoren	1800/0	Stærkt faldende grundet benzinindsprøjtning
Rustbeskyttelse	55pct., men VOC'er ikke navngivet.	Forhindre rustangreb	25/25	Rustbeskyttelse der påføres med pensel er at betragte som maling

Kilde: VOC reduktionsplan - Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen, nr. 50, 1995

(1) Der er igangsat en massestrømsanalyse af glykoler, som vil afdække anvendelsen heraf.

Fælles for produkterne er, at der er tale om meget homogene produkttyper, således at sammensætningen af sprinklervæske fra en leverandør vil ligge meget tæt op ad sammensætningen fra en anden leverandør. Hertil kommer, at VOC'er udgør en høj andel af produktet, og samtidig er markedspriserne relativt lave. Det er ikke umiddelbart muligt at substituere produkterne, idet eksempelvis sprinklervæske er en nødvendighed for trafiksikkerheden, og der foreligger ikke viden om substitutionsmuligheder til mindre miljø- og sundhedsbelastende VOC'er. Netop fordi produkterne er nødvendige, vurderes efterspørgslen at være forholdsvis uelastisk, og en afgift som knytter sig til VOC'er i autoplejemidler vil derfor opleves som værende af fiskal karakter.

Karburatorvæske er i dag pålagt en afgift efter mineralolieafgiftsloven⁽⁴¹⁾. Afgiften udgør 4,07 kr. pr. liter karburatorvæske. Afgiften på karburatorvæske blev indført med virkning fra 1. februar 1998⁽⁴²⁾. Afgiften var en præcisering af, at der skal svares afgift karburatorvæske, andre additiver og tilsætningsstoffer,

som øger motorbrændstoffets rumfang. Efter EU's mineraloliedirektiv skal medlemslandene ikke kun opkræve afgift af de almindelige motorbrændstoffer, men også af et ethvert andet produkt, der bruges til motordrift.

Der er tidligere foreslået en afgift på sprinklervæske⁽⁴³⁾. Begrundelsen for en afgift var "Sprinklervæske består normalt af vand, sæbe og isopropylalkohol (IPA). IPA har den egenskab, at den nedsætter frysepunktet for væsken. IPA er i øvrigt i en del tilfælde også indeholdt i karburatorvæske. Kølervæske er i lighed med alkoholen i sprinklervæske et organisk opløsningsmiddel, hvis brug kan belaste nærmiljøet".

Lovforslaget blev imidlertid som et led i finanslovsforhandlingerne trukket tilbage.

Der er i dag afgift på emballagen til sprinklervæske og til karburatorvæske⁽⁴⁴⁾.

Maling , lak og fugemasser

Afgiftspålægelse af maling, lak og fugemasser, bl.a. med afsæt i indholdet af VOC er beskrevet andet steds i redegørelsen. Det skal dog kort erindres, at man ikke fandt maling, lak produkter velegnet som afgiftsobjekter. Hertil kommer, at med bekendtgørelsen om mærkning og begrænsning af import, salg og anvendelse af overfladebehandlingsprodukter fra 1999, blev de mest flygtige organiske opløsningsmidler i maling- og lakprodukter til indendørs brug forbudt.

6.5.5 Konklusion vedr. udvidelse af afgiftsgrundlaget

Grænseværdierne i VOC-direktivet er generelt betydeligt strengere end de vejledende emissionsgrænser, der er fastsat i Miljøstyrelsens vejledning om begrænsning af luftforurening fra virksomheder. Endvidere er tærskelværdierne, for hvornår der kræves emissionsbegrænsning, generelt væsentlig lavere i VOC-direktivet end i Miljøstyrelsens luftvejledning. Beskyttelsesniveauet, som tilstræbes med VOC-direktivet, er således højere end det beskyttelsesniveau, vi har i Danmark i dag. Der vurderes på denne baggrund ikke at være væsentlige miljømæssige begrundelser for at udvide afgiftsgrundlaget til den erhvervmæssige brug af andre flygtige organiske opløsningsmidler. Endvidere har den danske VOC-aftale medført en betydelig reduktion af emissionen af organiske opløsningsmidler fra sektorer, der ikke er omfattet af VOC-direktivet (fx har den kemiske industri reduceret emissionen af organiske opløsningsmidler med ca. 75pct.).

Sammenfattende for VOC'er i forbrugerprodukter må det konstateres, at der i dag ikke foreligger tilstrækkelig viden om substitutionsmulighederne for VOC'er, og på nogle produktgrupper vil håndhævelsen af afgiftsgrundlaget gennem kontrol være besværliggjort. Endelig vil efterspørgslen efter visse produkttyper formentlig være kendetegnet ved at være relativ uelastisk, og en afgift vil kun i begrænset omfang fremme miljø- og sundhedsmål, og opfattes som værende af fiskal karakter.

6.6 Sammenfatning og konklusion

Listen over uønskede stoffer indeholder 20 stoffer / stofgrupper, som ikke tidligere er blevet vurderet m.h.p. en evt. afgiftspålægelse. Disse 20 stoffer er vurderet i dette kapitel efter tre trins-modellen, jf. "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet". Den samlede vurdering er, at der ikke foreligger tilstrækkelig viden til at sikre, at en afgift resulterer i en miljø- og sundhedsmæssig forbedring.

LAS falder ind under gruppen "overfladeaktive stoffer der ikke nedbrydes fuldstændigt under iltfri forhold" på "Listen over uønskede stoffer". Denne gruppe omfatter en lang række stoffer, som ikke er nærmere defineret, og det vurderes, at det ikke er realistisk at afgiftsbelægge denne gruppe. Under programmet for renere produkter er der startet flere projekter med henblik på at vurdere LAS-frie vaske- og rengøringsmidler. Projekterne vil tilvejebringe ny viden medio 2002, som vil bidrage med oplysninger til at kvalificere drøftelser om afgifterne på LAS og lignende stoffer med udgangspunkt i miljømærkekriteriet.

Det er ikke umiddelbart muligt at bruge klassificeringssystemet som afgiftsgrundlag uden at foretage en prioritering af de forskellige farebetegnelser. De fleste kemiske stoffer på markedet klassificeres af virksomhederne og mærkninger er ikke altid entydig. Arbejdsgruppen har vurderet en afgrænsning af afgiftsgrundlaget til stoffer, der er klassificeret som fx sundhedsskadelige eller miljøskadelige. Den erhvervmæssige anvendelse af disse stoffer er reguleret gennem en række af Arbejdsministeriets bekendtgørelser. Stoffer på Listen Over Farlige Stoffer der forhandles i ren form til privat anvendelse vurderes ikke at udgøre store mængder. Endvidere er det vanskeligt at afgrænse stoffer udelukkende til privat anvendelse. Sammenfattende kan en afgift på baggrund af klassifikationssystemet ikke anbefales.

De klorerede opløsningsmidler tilhører gruppen af flygtige organiske opløsningsmidler (VOC). De tre mest anvendte klorerede opløsningsmidler er i dag afgiftsbelagt. Flygtige organiske forbindelser omfatter et stort antal kemiske forbindelser, hvoraf mange benyttes som opløsningsmidler. Beskyttelsesniveauet, som tilstræbes med VOC-direktivet, er højere end det beskyttelsesniveau, som er i Danmark i dag. Der vurderes ikke at være væsentlige miljømæssige begrundelser for at udvide afgiftsgrundlaget til at omfatte andre flygtige organiske opløsningsmidler.

35. " "

36.

37. Bekendtgørelse nr 1065 af 30. november 2000

38. Skatteministeriet, Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen, Dansk Planteværn, Dansk Erhvervsgartnerforening, De danske Landboforeninger, Dansk Familielandbrug, Landbrugsraadet og Danmarks JordbrugsForskning Marts 2001.

39. Lov nr. 415 af 14. juni 1995

40.

41. Jf. Bekendtgørelse nr. 701 af 28. september 1998, om som senest er ændret ved lov nr. 1297 af 20. december 2000.

42. Jf. Lov nr. 1107 af 29. december 1997.

43. Jf. Lovforslag nr. 98 af 20. november 1997.

44. Jf. Lovbekendtgørelse nr. 101 af 13. februar 2001

7 Materialer og produkter, der fører til problemer i affaldshåndteringen

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2001 mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten er der indgået aftale om, at materialer og produkter, der fører til problemer i affaldsbehandlingen, skal vurderes i forbindelse med arbejdet om øget afgiftsregulering på kemikalieområdet.

7.1 Stoffer, der fører til problemer i affaldshåndteringen

Eventuelle nye afgiftsområder indenfor affaldsområdet bør efter arbejdsgruppens opfattelse vælges med udgangspunkt i de mest miljøbelastende stoffer/ affaldsstrømme i forhold til affaldsledet.

Prioriteringen af indsatsområder indenfor affaldssektoren er senest sket i forbindelse med arbejdet med Listen over uønskede stoffer og Regeringens affaldsplan - Affald 21. Denne prioritering tager udgangspunkt i de stoffer, der er kritiske i forbindelse med affaldshåndteringen.

Stoffer, der peges på i listen over uønskede stoffer som problematiske i affaldsledet:

- Bly
- Kadmium
- Kviksølv
- Arsen
- Ftalater
- Kobber
- Nikkel

Mulige områder for afgifter

Udpegnung af fraktioner mht. indførelse af afgifter bør ske på baggrund af en vurdering af forekomst, kilde, mængder, status på anden regulering og andre tiltag (EU), egnethed for afgiftsbelægning (er de nemme at kvantificere, kan kilden nemt findes, administration, kontrol osv.). En vurdering af de enkelte stoffer er som følger:

7.1.1 Bly

Bly og blyforbindelser vides at kunne have en akut såvel som kronisk giftvirkning overfor planter og dyr. Hos mennesker påvirker bly først og fremmest nervesystemet og kan påvirke indlæring og adfærd. Bly forekommer i høje koncentrationer i affaldsstrømmene og er ofte begrænsende for anvendelse af restprodukter fra affaldsforbrændingsanlæg.

Bly er forbudt i medfør af Bekendtgørelse om forbud mod import og salg af produkter, der indeholder bly⁽⁴⁵⁾. Dog kan der i en periode gives dispensation for anvendelsen i ganske få tilfælde. De anvendelsesområder, der efter denne overgangsperiode stadig vil være tilladt, er blyakkumulatorer samt helt marginale anvendelsesområder såsom specialglas til f.eks. bilruder og glasurer til bl.a. kunstkeramik.

I forbindelse med introduktion af de første grønne afgifter i 1995 forsøgte Miljøstyrelsen at indføre en afgift på bly. Erfaringerne herfra viste, at det rent administrativt er vanskeligt at indføre en afgift på metaller, der typisk har en høj grad af genanvendelse. Det er svært at skelne det nye bly fra det, der er blevet genanvendt. Det blev derfor vurderet, at det rent praktisk ikke var muligt at opkræve afgiften.

Bly anvendes tillige i en lang række produkter, hvilket også er medvirkende til, at det er vanskeligt at opkræve en afgift. Miljøstyrelsen foreslog dengang for at imødekomme de forskellige opkrævningsproblemer, at man koncentrerede afgiftsområdet til kun at omfatte 50 pct. af blyanvendelsen. Dette kunne gennemføres ved kun at pålægge blyakkumulatorer en afgift. Blyakkumulatorer er potentielt

den største kilde til miljøbelastning, hvis de ikke indsamles, og administrativt har de den fordel, at de er nemme at identificere. Imidlertid blev der indgået en aftale med branchen om indsamling af blyakkumulatorer, og afgiften trådte aldrig i kraft⁽⁴⁶⁾. Aftalen er stadig gældende.

7.1.2 Kadmium

Kadmium er et giftigt, kræftfremkaldende og reproduktionsskadeligt stof, der akkumuleres i fødekæderne. Stoffet, der er et unedbrydeligt grundstof, opkoncentreres i restprodukter og slam i forbindelse med hhv. forbrænding af affald og rensning af spildevand. Kadmium kan ofte være begrænsende for genanvendelse af restprodukter og slam.

Kadmium er anvendelsesreguleret og bortset fra nikkel-kadmium-batterier er der meget få områder, hvor der er dispensationsmulighed i forhold til brug af stoffet, jf. Bekendtgørelse om forbud mod salg, import og fremstilling af kadmiumholdige produkter⁽⁴⁷⁾. Nikkel-kadmium-batterier er allerede pålagt afgift, jf. følgende afsnit om produkter, som er problematiske i affaldsbehandlingen.

7.1.3 Kviksølv

Kviksølv er et grundstof, der er giftigt og farligt overfor de fleste organismer. Kviksølv akkumuleres i fødekæderne og giver anledning til problemer i miljøet og for sundheden. Kviksølv spredes let til miljøet i forbindelse med affaldsforbrænding, da de gængse rensningsmetoder vanskeligt tilbageholder stoffet.

Kviksølv er forbudt med ganske få undtagelser, jf. Bekendtgørelse om forbud mod salg og eksport af kviksølv og kviksølvholdige produkter⁽⁴⁸⁾. Der kan gives dispensation i særlige tilfælde til specielle formål, hvor der endnu ikke er fundet passende substitutionsmulighed. Amalgam til visse anvendelser er et eksempel herpå. Mængden af amalgam, der sælges i dag, andrager maksimalt 1 tons. Det forventes, at amalgam forbydes, når der indenfor en kortere tidshorisont findes en passende substitutionsmulighed.

7.1.4 Arsen

Arsen og arsen-forbindelser anses for giftige for mennesker. Stoffet kan forårsage kræft og være reproduktionsskadelig. Anvendelsen af stoffet er bl.a. reguleret ved Bekendtgørelse om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål⁽⁴⁹⁾. Arsen forekommer i stigende koncentrationer i affaldsstrømmene og er ofte begrænsende for anvendelse af restprodukter fra affaldsforbrændingsanlæg.

Arsen er reguleret i bekendtgørelse om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål⁽⁵⁰⁾. Bekendtgørelsen regulerer følgende anvendelser af arsen:

- Arsenindholdet i farver
- Arsen- og kviksølvforbindelser til desinfektion og konservering af mur, træ og tekstiler
- Brugsgenstande, der benyttes i beboelses-, opholds- eller arbejdslokaler, og beklædningsgenstande
- Salg af kemiske stoffer og produkter, som indeholder arsenforbindelser, er forbudt, når disse er bestemt til, at hindre tilvoksning med mikroorganismer, planter eller dyr på skibsskrog, bure, flåd, net eller andre former for apparatur eller udstyr anvendt i havbrug eller skaldyrbrug, eller på apparatur eller udstyr nedsænket helt eller delvist i vand, eller bestemt til træbeskyttelse.

Arsen indgår primært i CCA-behandlet imprægneret træ, hvor salget af nyt træ nu er forbudt i Danmark. Mængden af affald i form af imprægneret træ er stærk stigende. Det skønnes, at den årlige mængde imprægneret affaldstræ de kommende år vil stige til mere end 100.000 tons indeholdende 45 tons arsen.

7.1.5 Ftalater

Ftalaterne mistænkes for at have langsigtede, skadelige virkninger på sundhed og miljø, og Miljøstyrelsen har derfor optaget dem på Listen over uønskede stoffer. Ftalater er allerede omfattet ved afgiften på pvc og ftalater⁽⁵¹⁾. Pvc og ftalater indgår i mange forskellige produkter, ofte i små mængder, uden kendskab til det nøjagtige indhold eller kendskab til typen af ftalater. Det har derfor været nødvendigt at begrænse afgiften til produkter, hvor det vurderes, at mængden af pvc og ftalater kan opgøres som en standardsats. Afgiften er i øjeblikket under revision. Til børn under tre år er legetøj med ftalater blevet forbudt i Danmark.

7.1.6 Kobber og nikkel

Kobber er især giftig for vandmiljøet og giver anledning til spredning til grundvandet ved udlægning af restprodukter fra affaldsbehandlingsanlæg. Nikkel, der ligesom kobber er et grundstof, kan give anledning til kontaktallergi og visse nikkelforbindelser er kræftfremkaldende.

Kobber og nikkel indgår i mange forskellige produkter og genanvendelsen spiller en stor rolle, hvorfor det er svært at indføre en administrativ enkel opkrævning af afgiften jf. erfaringerne fra forslag om afgift på bly. Som et eksempel på et produkt med en meget stor anvendelse af kobber og nikkel kan nævnes samtlige mønter fra Nationalbanken. Genanvendelsen og returprocenten formodes her at være af betragtelig størrelse!!

7.1.7 Sammenfatning

Anvendelsen af bly er forbudt, men der kan i en periode gives dispensation for anvendelsen i ganske få tilfælde. Kadmium er i dag ligeledes anvendelsesreguleret, og der er afgift på nikkel-kadmium batterier. Anvendelsen af kviksølv er i dag forbudt, bortset fra ganske få anvendelsesområder. Arsen er ligeledes anvendelsesreguleret. Ftalater er på enkelte områder forbudt samt reguleret ved en afgift. Kobber og nikkel kan af administrative årsager ikke pålægges en afgift. Der er i dag en afgift på nikkel-kadmium batterier. Stofferne - bly, kadmium, kviksølv, arsen, ftalater, kobber og nikkel - som er problematiske i affaldsstrømmen, er alle enten reguleret ved en afgift og/eller ved anden regulering eller det vurderes, at stofferne ikke kan afgiftsbelægges af administrative årsager.

7.2 Produkter, der fører til problemer i affaldshåndteringen

Regeringens handlingsplan for affald - Affald 21 - indeholder en beskrivelse af en række affaldsfraktioner, der udgør et særligt miljøproblem. Nogle af fraktionerne indeholder stoffer, som er problematiske i affaldsstrømmen, jf. foregående afsnit. Det kan således vurderes, om anvendelsen af problematiske stoffer kan påvirkes ved at lægge afgift på produkter, hvor stofferne indgår.

Dette afsnit vil beskrive de forskellige affaldsfraktioner, herunder eksisterende initiativer for de enkelte fraktioner. Det vil blive vurderet, om der kan ske yderlig regulering - med henblik på at reducere problemerne ved affaldsbehandlingen - ved øget brug af afgiftssystemet.

7.2.1. Batterier og akkumulatorer

Batterier til almindelig brug indeholder i begrænset omfang farlige stoffer. De batterityper, der indeholder farlige tungmetaller er især nikkel-kadmium-batterier og blyakkumulatorer.

Miljøproblem for batterier og akkumulatorer.

- Batterier og akkumulatorer kan indeholde store mængder tungmetaller, især bly, men også kviksølv, kadmium og nikkel.
- Ikke indsamlede nikkel-kadmium batterier udgør den vigtigste kilde til kadmium i affaldsstrømmene.
- Kviksølv er den største hindring for en effektiv behandling af batterier.
- En del batterier indeholder desuden ressourcer som stål, zink, mangan og kulstof, der kan genindvindes.

Afgiftsregulering

Der eksisterer allerede i dag en afgift på nikkel-kadmium batterier, jf. Bekendtgørelse af lov om afgift af hermetisk forseglede nikkel-kadmium-akkumulatorer (lukkede nikkel-kadmium-batterier)⁽⁵²⁾. Afgiften er 6 kr. pr. stk. for løse batterier og 36 kr. pr. pakke for sammenbyggede batterier (dog mindst 6 kr. pr. batteri). Desuden opkræves en dækningsafgift af varer, der indeholder nikkel-kadmium-batterier.

Afgiftens formål er at tilskynde til anvendelse og udvikling af mindre miljøbelastende batterier. Afgiften danner derudover det finansieringsmæssige grundlag for en mere effektiv indsamling af de brugte nikkel-kadmium-batterier jf. Lov om godtgørelse i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-

kadmium-akkumulatorer (lukkede nikkel-kadmium-batterier)⁽⁵³⁾. Ordningen har imidlertid ikke indsamlet den forventede mængde nikkel-kadmium-batterier.

Der sker dog ikke nogen direkte øremærkning af provenuet fra afgiften til indsamlingsordningen, men en forbindelse mellem afgiften og indsamlingsordningen bibeholdes, bl.a. gennem fastsættelsen af præmien for indsamlingen.

I forbindelse med vedtagelsen af Affald 21 blev det besluttet, at alle brugte batterier skal samles ind og genanvendes, når særlige behandlingsmetoder er udviklet. Tidligere har der kun i henhold til EU's batteridirektiv været pligt til at indsamle batterier, der er særligt miljøbelastende og kunne genanvendes. Det drejer sig om de batterier, der indeholder kviksølv, kadmium og bly. Yderligere overvejelser om en udvidelse af den eksisterende indsamlingsordning for batterier bør ske i et andet regi end i kemikaliearbejdsgruppen.

Den svenske model

Sverige har indført en afgift på miljøfarlige batterier. Afgiften er differentieret efter tungmetal og stoffets koncentration i batteriet. Afgiften danner finansieringsgrundlag for en indsamlingsordning. Indsamlingen sker i kommunalt regi, og der er ikke incitament til at samle særlige fraktioner ind. Omkostningerne er således dækket, så borgerne ikke skal betale for at aflevere batterierne. Afgiften dækker endvidere udgifter til information, sortering og oparbejdning.

Den svenske batteriafgift er nærmere omtalt i afsnit kap 3.

Afgiften på nikkel-kadmium batterier er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.3. i "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet".

Europa Kommissionen har med skrivelse af 11. januar 1999 anmodet om en række oplysninger til brug for Kommissionens behandling af en klage over Danmarks gennemførelse af artikel 7 og 9 i direktiv 91/157/EØF om batterier og akkumulatorer i relation til afgift på nikkel kadmium batterier; men der er endnu ikke truffet en afgørelse.

Anden regulering af batterier og akkumulatorer

Bekendtgørelse af lov om godtgørelse i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-kadmium-akkumulatorer.

Bekendtgørelse om tilskud til indsamling og genanvendelse af blyakkumulatorer

Bekendtgørelsen om gebyr på blyakkumulatorer

Bekendtgørelse om visse batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer

Affaldsbekendtgørelsen

Sammenfatning

Batterier og akkumulatorer må betegnes som et område, der allerede er reguleret bl.a. med en afgift på nikkel-kadmium-batterier og forskellige indsamlingsordninger.

7.2.2 Pvc

Pvc er ikke i sig selv skadelig, men giver på flere områder problemer. Blandt andet egner pvc sig ikke til affaldsforbrænding. Når pvc bliver brændt, produceres der saltsyre, der medvirker til forsurening, og som derfor skal renses ud af røgen med kalk. Det kommer der cirka dobbelt så meget restaffald ud af - kalk og stoffer fra røgen - som den mængde pvc, man brænder. Restaffaldet skal i dag deponeres.

Desuden kan pvc indeholde en række miljøbelastende stoffer. F.eks. kan pvc være blødgjort med ftalater. Ftalaterne mistænkes for at have langsigtede, skadelige virkninger på sundhed og miljø, og Miljøstyrelsen har derfor optaget dem på Listen over uønskede stoffer.

Miljøproblemer ved pvc.

- Pvc indeholder en række miljøbelastende stoffer, der kan give anledning til miljøproblemer i affaldshåndteringen (kadmium, bly og ftalater).
- Forbrænding af pvc på affaldsforbrændingsanlæg med tørre og semitørre rensningssystemer medfører en større mængde røggasaffald, som skal deponeres, i forhold til den mængde pvc-affald, der indfyres.

Afgiftsregulering

Den 20. december 1999 blev lov om afgift af pvc og ftalater vedtaget⁽⁵⁴⁾. Afgiften trådte i kraft 1. juli 2000. Afgiften på pvc og ftalater har til formål at øge incitamentet til anvendelse af andre blødgørere end ftalaterne samt reducere mængden af pvc i affaldsbehandlingen.

Afgiften er ikke gjort variabel efter det nøjagtige pvc- og ftalatindhold. Der anvendes en beregnet standardsats på varer tilhørende udvalgte varegrupper. Denne gennemsnitlige sats anvendes, da det nøjagtige indhold af pvc og ftalater ikke altid er kendt. Udgangspunktet for afgiften er 2 kr. pr. kg pvc og 7 kr. pr. kg ftalat.

En nærmere beskrivelse af afgiften på pvc og ftalater findes i afsnit 3.2.5. i "Analyse af mulighederne for øget anvendelse af afgiftsregulering på kemikalieområdet". Afgiften på pvc og ftalater er i øjeblikket under revision.

Anden regulering

Efter affaldsbekendtgørelsen⁽⁵⁵⁾ skal kommunalbestyrelserne anvise genanvendeligt pvc-affald fra virksomheder, offentlige og private institutioner til genanvendelse og ikke genanvendeligt pvc-affald til deponering. Kommunalbestyrelserne skal også etablere indsamlingsordninger fra husholdningerne, dog ikke fra dagrenovationen. Indsamlingsordningerne skal tilrettelægges, således at genanvendeligt pvc-affald udsorteres med henblik på genanvendelse, og ikke-genanvendeligt pvc-affald udsorteres med henblik på deponering.

Indsamlingsordningerne for pvc-affald har til formål at reducere mængden af pvc-affald i affaldsforbrændingen.

I fremtiden vil Blybekendtgørelsen forbyde anvendelsen af bly som stabilisatorer i PVC og Kadmiumbekendtgørelsen nedbringe forbruget af tungmetaller i pvc

Sammenfatning

Anvendelsen af pvc er i dag reguleret - både ved afgift og indsamlingsordninger - med henblik på at undgå pvc i affaldsforbrændingen. Endvidere er anvendelsen af flere tilsætningsstoffer i pvc reguleret ved afgift eller ved forbud.

7.2.3 Imprægneret træ

I "Analyse af mulighederne for øget afgiftsregulering på kemikalieområdet" påpegede arbejdsgruppen, at der på det mellemlange sigt kan arbejdes videre med en undersøgelse af mulighederne for en afgift på imprægneret træ.

Vurderingen af mulighederne for og formålet med en afgift på imprægneret træ er ganske omfattende og indgår i kapitel 5 i denne rapport.

7.2.4 Elektriske produkter

Elektriske og elektroniske produkter omfatter mange produkter: radio- og fjernsynsapparater, IT-produkter, regulerings- og styringsaggregater, hårde hvidevarer og kontorudstyr.

Miljøproblemer for elektriske produkter:

- Massestrømsanalyser for kobber og bly viser, at 60 pct af kobbermængden og 20-40 pct. af blymængden, der tilføres lossepladser og forbrændingsanlæg, stammer fra elektriske og elektroniske produkter.

Afgiftsregulering

En styk-afgift på videooptagere, farvefjernsyn og husholdningsapparater blev afskaffet med virkning fra 1. januar 1990. Afgiften blev fjernet for at hindre en forventet stigning i grænsehandlen med de pågældende varer, da reglerne for det indre marked blev yderligere liberaliseret den 1. januar 1990.

En ganske stor del af de elektroniske produkter anvendes i dag af private. En afgift på produkterne kan medføre en øget grænsehandel, da der ikke kan indføres afgift ved import for private eller skrappe restriktionerne for værdien af varer ved import.

Endvidere omfatter elektroniske produkter mange forskellige varetyper - alt fra elektriske tandbørster til store komplicerede styringssystemer. Umiddelbart vurderes det at være vanskeligt at lave en kemikalieafgift, som kan ramme en så bred varegruppe - og samtidig have en hensigtsmæssigt regulering af området. Af problemer kan f.eks. nævnes afgrænsning af afgiftsgrundlaget og afgiftens størrelse for de forskellige produkter.

En anden mulighed kan være at afgiftsbelægge elektriske produkter efter det faktiske indhold af skadelige stoffer. En sådan ordning vurderes imidlertid at være umulig at kontrollere og administrere, da de elektriske produkter oftest indeholder ganske små mængder af forskellige skadelige stoffer, jf. f.eks. nedenstående boks.

Afsnit om en afgift på bromerede flammehæmmere fra "Handlingsplan for bromerede flammehæmmere" fra Miljøstyrelsen marts 2001:

"Afgifter på de bromerede flammehæmmere har været diskuteret som en måde at forsøge at få producenter og/eller forbrugere til at vælge varer uden indhold af bromerede flammehæmmere. En afgift på disse stoffer anses dog for at være en uhensigtsmæssig løsning af flere årsager.

Langt størstedelen af de bromerede flammehæmmere kommer til Danmark via importerede varer i form af elektriske og elektroniske komponenter. Det vil derfor være naturligt at prioritere en international regulering af området.

Da et færdigt produkt kan indeholde et meget varierende antal komponenter, hvori der indgår bromerede flammehæmmer, vil afgiftsbelastningen af de enkelte færdigprodukter ramme meget forskelligt. En eventuel afgift vil således skulle differentieres efter de enkelte produkttyper, hvilket administrativt og kontrolmæssigt vil være svært at håndtere.

Koncentrationen af bromerede flammehæmmere i de færdige produkter er meget lille, og afgiften skulle derfor være meget høj for at influere på prisen. Herudover betyder de små koncentrationer, at kontrolmyndighederne vil have svært ved at påvise indhold af bromerede flammehæmmere."

Anden mulig regulering end efter kemikalieindholdet

Forligsparterne bag energireformen har indgået aftale om indførelse af adfærdsregulerende produktafgifter, der vil fremme salget af de mest energieffektive produkter. Miljø- og energiministeren skal fremlægge et forslag til indførelse af sådanne produktafgifter.

Under Miljøstyrelsen vurderes i øjeblikket forskellige tiltag, der skal bidrage til at nedbringe affaldsmængderne. Herunder vurderes mulighederne for at reparere eller direkte genbruge produkter eller dele heraf for at nedsætte mængden af affald fra industrien.

Som opfølgning på direktivforslaget om affald af elektrisk og elektronisk udstyr har Kommissionen endvidere fremsat et forslag, der med virkning fra 2008 forbyder, at elektrisk og elektronisk udstyr indeholder, bly, kviksølv, cadmium, hexavalent chrom samt de bromerede flammehæmmer PBB og PBDE. Forslaget blev behandlet 1. gang af Europaparlamentet den 15. maj 2001, og Miljøministrene vedtog den 7. juni en fælles holdning som i hovedtræk støtter Kommissionens forslag. Det er uvis hvornår direktivet bliver endelig vedtaget.

Direktivet vil betyde at en række af de stoffer, som nærværende kapitel indledningsvis behandlede, ikke længere vil indgå i elektrisk og elektronisk udstyr markedsført ved udgangen af dette årti og dermed på sigt ikke udgør et miljø- og sundhedsproblem på affaldsområdet.

Anden regulering

Det følger af elektronikbekendtgørelsen - Bekendtgørelse om håndtering af affald af elektriske og elektroniske produkter⁽⁵⁶⁾, at kommunerne skal etablere en indsamlingsordning for elektriske og elektroniske produkter. Kommunerne skal senest 1. juni 1999 have gennemført bekendtgørelsens bestemmelser i et regulativ. Håndteringen betales via de kommunale gebyrer. På grund af opgavens omfang har en stor del af kommunerne udbudt oparbejdningen af produkterne i licitation. I bekendtgørelsen er der fastsat krav til separering af nærmere angivne produkter og komponenter, og krav til hvorledes oparbejdning af de fraseparerede fraktioner skal behandles. Det forventes, at en del af den endelige oparbejdning af de separerede komponenter finder sted i udlandet, ligesom en del af det indsamlede affald formentlig vil blive eksporteret usepareret.

Sammenfatning

Det vurderes, at en afgift på skadelige kemikalier i elektroniske produkter ikke vil være en hensigtsmæssig måde at regulere anvendelsen af kemikalier i disse produkter på. Endvidere eksisterer der allerede i dag en omfattende indsamlings- og sorteringsordning for elektroniske produkter - netop med henblik på at undgå problemer i affaldsbehandlingen

7.2.5 Biler

Biler indeholder en række farlige stoffer og komponenter, som belaster miljøet ved affaldshåndteringen. For at sikre en miljømæssig forsvarlig affaldshåndtering af biler er der derfor udstedt en bekendtgørelse om håndtering af affald i form af motordrevne køretøjer og affaldsfraktioner herfra⁽⁵⁷⁾. Et direktiv om udrangerede køretøjer⁽⁵⁸⁾, som skal implementeres senest april 2002, forbyder anvendelse af bly, cadmium kviksølv og hexavalent krom i materialer og komponenter i køretøjer, der markedsføres efter den 1. juli 2003

De nye regler vil medføre, at der ske en væsentlig reduktion af indholdet af miljøbelastende stoffer i det ikke-geanvendelige affald fra skrotning af biler (shredderaffaldet). Shredderaffaldet som deponeres består primært af organiske materialer herunder plast og gummi samt mindre mængder jern og metaller som ikke udskilles ved shreddningen. Shredderaffaldets vil dog også i fremtiden indholde tungmetaller og olie. De nye regler forventes at reducere indholdet af olie med 30 - 40pct. og blyindholdet med 15 - 30pct..

Shredderaffald kan ikke nyttiggøres ved forbrænding e. lign. på de eksisterende anlæg. Der er derfor igangsat et udredningsprojekt som skal kortlægge om der findes tilgængelige teknologier, der kan danne basis for etablering af et nyttiggørelsesanlæg for shredderaffald.

Afgiftsregulering

Shredderaffald vil - afhængig af indholdet af tungmetaller og olie - være klassificeret som enten farligt affald eller ikke-farligt affald. Deponering af farligt affald er under visse forudsætninger fritaget for affaldsavgift. I forbindelse med den igangværende revision af affaldsavgiftsloven vurderes det, om der skal indføres en generel afgift på shredderaffald, således at shredderaffaldet bliver afgiftspligtigt, uafhængigt af om affaldet er klassificeret som farligt affald eller ej.

Anden regulering

For bildæk, spildolie og blyakkumulatorer findes der i dag særlige ordninger. Ordningen for blyakkumulatorer er beskrevet i afsnittet om batterier.

Ordninger for dæk:

- Bildækkene indsamles i dag. Indsamlingsordningen vedr. dæk administreres af Dækbranchens Miljøfond. Der er i perioden 2000-2001 budgetteret med 39.9 mio. kr. årligt på finansloven. Ordningen finansieres af en gebyrordning på dæk fra motordrevne køretøjer. Gebyrordningen administreres af Told-Skat.
- Formålet med ordningen er at fremme indsamling og nyttiggørelse af kasserede dæk fra motorkøretøjer, da deponering af dæk medfører øget risiko for brand og rotter på lossepladser. Forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg kræver forudgående neddeling og optager en forholdsmæssig stor forbrændingskapacitet på grund af den høje brændværdi. Genanvendelse af gummi- og stålindholdet i dæk er endvidere ressourcebesparende, da der ved fremstilling af disse råvarer anvendes relativt store mængder energi.

Sammenfatning

Under hensyn til at det vil være vanskeligt at tilvejebringe oplysninger om bilers indhold af miljøbelastende stoffer, og at der allerede er gennemført flere initiativer med henblik på at reducere miljøbelastningen ved affaldshåndtering af biler, vurderes det ikke for hensigtsmæssigt at belægge biler med afgift baseret på indholdet af miljøbelastende stoffer.

Det kunne være af større interesse at skabe incitament til at afgiftsbelægge shredderaffald ud fra indhold af tungmetaller, olie m.v. Det vil dog være forbundet med betydelige administrative og kontrolmæssige problemer, fordi indholdet af de miljøbelastende stoffer kan variere betydeligt, og fordi der ikke findes enkle og sikre metoder til analyse af indholdet af disse stoffer i shredderaffald.

7.3 Sammenfatning og konklusion

Dette afsnit beskriver forskellige materialer og produkter, som giver problemer i affaldsbehandlingen. Materialerne og produkterne er udvalgt ved hjælp af Regeringens affaldsplan - Affald 21.

Materialerne bly, kadmium, kviksølv, arsen, ftalater, kobber og nikkel er alle materialer, som i dag giver problemer i affaldsbehandlingen. I afsnittet er der gjort rede for, hvorfor yderligere regulering af disse stoffer - undtagen ftalaterne, som allerede er reguleret ved en afgift - ikke kan eller bør ske ved en afgift. Begrundelsen herfor er, at anvendelsen af materialerne allerede er reguleret i stort omfang, eller at en afgift ikke kan gennemføres af administrative årsager.

Afsnittet beskriver også en række produkter, som giver problemer i affaldsbehandlingen - oftest pga. indholdet af ovennævnte materialer. Produkterne batterier og akkumulatorer, pvc, elektriske produkter og biler er nærmere beskrevet. Alle produkterne er i dag i høj grad reguleret. På nikkel-kadmium-batterier og pvc er der således allerede i dag en afgift, og en afgift på skadelige stoffer i biler og elektriske produkter kan af administrative årsager ikke anbefales. Som nævnt har den eksisterende godtgørelsesordning i forbindelse med indsamling af hermetisk forseglede nikkel-cadmium akkumulatorer (lukkede nikkel-cadmium batterier) ikke ført til den forventede indsamling af denne batteritype. Kemikalieafgiftsgruppen finder, at yderligere overvejelser om evt. udvidelse af den eksisterende indsamlingsordning bør ske i andet regi.

45. Bekendtgørelse nr. 1012 af 13. november 2000

46. Aftale af 21. marts 1996 mellem miljø- og energiministeren og Foreningen til indsamling af blyakkumulatorer i Danmark (Returbat). Aftalen trådte i kraft den 1. april 1996. Aftalen suppleres med Bekendtgørelse nr. 92 af 22. februar 1996 om gebyr på blyakkumulatorer og Bekendtgørelse nr. 91 af 22. februar 1996 om indsamling af blyakkumulatorer og tilskud til indsamling og bortskaffelse til genanvendelse.

47. Bekendtgørelse nr. 1199 af 23. november 1992

48. Bekendtgørelse nr. 692 af 22. september 1998
49. Bekendtgørelse nr. 1042 af 17. december 1997
50. Bekendtgørelse nr. 1042 af 17. december 1997
51. Lov nr. 954 af 29. december 1999
52. Lovbekendtgørelse nr. 561 af 3. august 1998.
53. Lovbekendtgørelse nr. 547 af 30. maj 2000.
54. Lov nr. 956 af 20. december 1999
55. Bekendtgørelsen nr. 619 af 27. juni 2000
56. Bekendtgørelse nr. 1067 af 22. december 1998
57. Bekendtgørelse. nr. 860 af 29. november 1999.
58. EF-direktiv 2000/53 om udrangerede køretøjer

Bilag I Tabel over stoffer, som ikke tidligere er blevet vurderet med henblik på en afgiftspålæggelse

Stoffer	Hovedanvendelse	Anvendes i få produkttyper / ren form (RF) eller i mange produkter og varer (MP)	Kortlægning	Status & tiltag	Ca. mængder i tons ⁽⁵⁹⁾	Koncentrationer ved hovedanvendelse	Klassificering
Biphenyl	Bindemidler, konserveringsmiddel rengøringsmiddel	(6)	Dets anvendelse som biocid er kortlægning	NOVA (det nationale program for overvågning af vandmiljøet)	1922	5-6	Lokaliriterende (R36/37/38) Miljøfarlig (R50/53)-
Borsyre og borax	Legetøj Imprægneret træ brandhæmmer	FP (2)	-	Borsyre er under risikovurdering	150	17	-
1,2-dichlorethan	Affedtningsmiddel	FP (7)	-	NOVA	0,5	60-66	Kræftfremkaldende (Carc2, R45), Sundhedsskadelig (R22) og Lokalirriterende (R36/37/38)-
Cryolit	Støbemasser, rengøringsmiddel	FP(13)	-	OECD (farevurdering)	2100	24-25	Sundhedsskadelig (R20/22) og Giftig (R48/R23/25) og miljøfarlig (R51/R53)
Destillater (råolie)	Smøre- kølemiddel, maling	MP	-	-			Lette hydrokrakkede kulbrinter (CAS nr. 64741-77-1): kræftfremkaldende

							(Carc3; R40). Tunge naphthenske kulbrinter (CAS nr. 64741-53-3): kræftfremkaldende (Carc1; R45). Tungt paraffindestillat solvent (CAS nr. 64742-04-7): kræftfremkaldende (Carc2; R45). Solventnaphtha, middeltunge aliphatiske kulbrinter (CAS nr. 64742-88-7): brandfarlig (R10), sundhedsskadelig (R65) og (R48/20).
3,3'-dichlorbenzidin dihydrochlorid	Farvestoffer	FP (3)	-	-	652	64-96	-
6-ethoxy-1,2-dihydro-2,2,4-trimethylquinolin	Konserverings middel	FP (8)	Dets anvendelse som biocid er under kortlægning	Stoffets klassificering er under revidering i EU.	103	39	-
Glutaral	Rengøringsmiddel	MP (77)	-	OECD	132	13-14	-
Hexachlorbenzen	Svampemiddel	FP (5)	-	NOVA POP	0,01	40	-
Hydrocarboner, C ₂₆₋₅₅ , aromatrige	Bindemidler, synteseråvarer	FP (4)	-	-	96139	37-53	-

Kviksølv og kviksølvforbindelser	Kun få anvendelser tilbage	-	-	Er reguleret	-		-
Methenamin	Bindemiddel	FP (24)	-	Risikovurdering	19	9	-
Natrium- og calciumhypochlorit	Rengøringsmiddel/desinfektionsmiddel	- FP (8)	Deres anvendelse som biocid under kortlægning	Natriumhypochlorit er under risikovurdering Informationskampagne gennemført	-	-	-
Overfladeaktive stoffer, der ikke nedbrydes fuldstændigt under iltfri forhold	Vaske- og rengøringsmidler	MP	-	NOVA Nærmere om denne gruppe under afsnittet om LAS	>3000	>15	-
2,2,4,6,6-pentamethylheptan	Rengøringsmiddel	FP (16)	-	NOVA	226	53-63	-
N-hexan	Lim, affedtningsmiddel	MP (329)	-	-	374	5	Meget brandfarlig (R11), reproduktionstoksisk (Rep3; R62), sundhedsskadelig (R65-48/20) lokalirriterende (R38), miljøfarlig (R51/53) og R67.
Tunge paraffindestillater (råolie)	Køle- smøremidler	MP (60)	-	-	394	0,6	-
Udvalgte stoffer i parfumeprodukter	Parfume	MP	-	EU regler om kosmetiske produkter er under revision	-	-	-
Uspecificeret gasolie, der er	Affedtningsmiddel	FP	-	-	>200	-	-

kræftfremkaldende							
Råoliedestillater, der indeholder kræftfremkaldende stoffer (dmsø-ekstrakt ³ 3pct.)	Køle- smøremidler	MP	-	-	-	-	-

59. Stoffernes anvendelse i forbrugerprodukter er ikke kendt