

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om accis på vissa dryckesförpackningar samt vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2004 en proposition med förslag till lag om accis på vissa dryckesförpackningar samt vissa lagar som har samband med den (RP 149/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 24/2004 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- regeringsråd Irmeli Virtaranta, finansministeriet
- överinspektör Ville Vehkasalo, statens revisionsverk
- överinspektör Liisa Huhtala, handels- och industriministeriet
- överinspektör Juha Koponen, miljöministeriet
- utredningschef Juhani Pennanen, Konkurrensverket
- tullsekreterare Markus Teräväinen, Tullstyrelsen

- forskningsdirektör Mikael Hildén och äldre forskare Helena Dahlbo, Finlands miljöcentral
- verkställande direktör Kari Hyrkäs, A-Pullo Oy
- advokat Jouni Alanen, Asianajotalo ANPR Oy
- styrelseordförande Kaj Forssell, Oy Kopperberg Finland Ab
- verkställande direktör Rami Aarikka, Laitilan wirvoitusjuomatehdas även representant för Suomen Pienpanimoliitto
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ombudsman Annukka Leppänen-Turkula, Pakkausteknologia—PTR ry
- verkställande direktör Risto Saarinen, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf även som representant för Oy Hartwall Ab, Nokian Panimo Oy, Olvi Oyj och Oy Sinebrychoff Ab
- verkställande direktör Osmo Laine, Finlands dagligvaruhandel rf
- ekonomisk expert Martti Luukko, Finlands Konsumentförbund rf
- miljöingenjör Seija Paaanen, Finlands Kommunförbund
- miljöexpert Anssi Vaittinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- ordförande Hannu Ali-Haapala, Suomen Lähdevesiyhdistys
- biträdande direktör Risto Laiho, Finska förpackningsföreningen rf

- verkställande direktör Pasi Nurminen, Suomen Palautuspakkaus Oy
- skattepolitiskt ombud Mika Jokinen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund även som representant för Finlands näringsliv
- t.f. professor Tuula Pohjola, Tekniska högskolan.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- finansministeriet
- Finlands Veterinärförbund
- Ålands landskapsregering.

Företagarna i Finland rf har meddelat att de inte har någonting att anmärka i saken.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att miljöstyrningen av dryckesförpackningar även i fortsättningen ska ske med hjälp av beskattningsåtgärder. I detta syfte föreslås en lag om accis på vissa dryckesförpackningar.

Accisplikten föreslås gälla dryckesförpackningar som innehåller de produkter i grupp 22 i tulltariffen som är avsedda att drickas, dvs. alla alkoholhaltiga drycker, inbegripet öl, samt lemonad, vatten och andra alkoholfria drycker. Accisplikten föreslås gälla dryckesförpackningar oavsett tillverkningsmaterial, med undantag för vätskekartong. Den avsedda miljöstyrningen uppnås genom att accisen baseras dels på en undersökning om dryckesförpackningars livscykel, dels på politiska avgöranden, med beaktande av den inre marknadens funktion. Dryckesförpackningar som kan fyllas på nytt eller användas för råvaruåtervinning och som ingår i ett pantbaserat retursystem föreslås vara befriade från accis. Accisfriheten för dryckesförpackningar som används för råvaruåtervinning föreslås dock träda i kraft först efter en övergångsperiod på tre år. Till dess föreslås accisen på dessa dryckesförpackningar uppgå till cirka hälften av det nuvarande accisbeloppet. Samma övergångs-

period på tre år föreslås även gälla de nya produkter som accislagen föreslås omfatta.

För accisfrihet eller accisnedsättning bör ett dryckesförpackningssystem anmälas till ett producentregister som upprätthålls av en miljömyndighet som avses i avfallslagen eller motsvarande miljölagstiftning i landskapet Åland. Miljömyndigheten föreslås ansvara för övervakningen av dryckesförpackningssystemens funktion.

Vid verkställandet av beskattningen föreslås bestämmelserna i lagen om påförande av accis bli tillämpade. Det ska höra till tullverkets uppgifter att påföra och övervaka accisen.

I propositionen föreslås att de bestämmelser om tilläggsaccis på dryckesförpackningar som ingår i lagen om läskedrycksaccis och lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker upphävs. I avfallslagen föreslås vissa ändringar av närmast teknisk karaktär som huvudsakligen gäller retursystemens funktion.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finansutskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Det är viktigt att den länge planerade lagen om accis på vissa dryckesförpackningar är klar

och har förelagts riksdagen. Lagförslaget är välbalanserat och bygger på miljöskatter och stimulansåtgärder. Lagen främjar partnerskap och samarbete mellan företag å ena sidan och företag och konsumenter å andra sidan. Därmed le-

ver lagförslaget upp till andan i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram.

Även om propositionen inte direkt syftar till att minska avfallsmängderna, vilket är det primära målet med avfallslagen och i avfallshierarkin, kan lagen i många hänseenden de facto också ha en sådan effekt. Miljöutskottet har t.ex. påpekat att de totala mängderna avfall tenderar att minska när vattenflaskor beläggs med accis och stimulansåtgärder samtidigt sätts in. Vidare tror miljöutskottet att aktörerna inom branschen är benägna att fortlöpande förbättra sin verksamhet och att insamlingsmekanismerna kommer att fortsatt förbättras.

Synen att återvinningssystemen kommer att bli bättre bekräftades också vid finansutskottets utfrågning av sakkunniga. Så har exempelvis dagligvaruhandeln uppgett att den kommer att arbeta aktivt för att uppnå en hög returgrad för alla typer av och alla material för dryckesförpackningar. Branschen kommer dessutom att aktivt arbeta för ett miljöanpassat materialutnyttjande i respektive producentorganisationer. Befrielse från accisen förbättrar de ekonomiska möjligheterna för sådana insatser, menar dagligvaruhandeln. Enligt uppgifter till utskottet håller redan nu en fabrik som använder återvinningsmaterial och tillverkar ämnen för plastflaskor att byggas upp. Fabriken startar enligt planerna nästa år.

Propositionen har ansetts vara en positiv reform med avseende på den kommunala avfallshanteringen. I kombination med pantsystemet, producentansvaret för förpackningar och återvinningsavgifter har den nya lagen ansetts dels motverka en avfallsskatt, dels förebygga uppkomsten av avfall och främja avfallsåtervinning och materialutnyttjande.

Principerna och målen i propositionen är alltså positiva, påpekar utskottet. Vid behandlingen i utskottet togs framför allt upp frågan om accisnivån på dryckesförpackningar där råmaterialet återvinns och den föreslagna övergångsperioden. Däremot ansåg utskottet över lag det vara bra att skattebasen breddas och förtydligas. Hädanefter ska skattebasen täcka in praktiskt taget alla miljöproblematiske förpackningar för vo-

lymprodukter. Utskottet redogör närmare för frågorna nedan.

Utlåtandet från miljöutskottet

Miljöutskottet behandlar propositionen primärt mot bakgrunden av EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, integrerade produktpolicy och avfallsstrategi samt ur nationellt perspektiv med avseende på avfallslagen. Dessutom stöder sig miljöutskottet på finansutskottets utredning om en ekologisk skattereform från den 21 oktober 2004¹. Utlåtandet går därmed på djupet med de miljöpolitiska frågorna i propositionen.

Ett av de primära målen i gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram är att motivera till återvinning. Andra viktiga instrument är att förbättra ekoeffektiviteten, införa miljöavgifter och stimulansåtgärder och att satsa på partnerskap och samarbete med företag och konsumenter utifrån principerna i den integrerade produktpolitiken. Genom den integrerade produktpolitiken ska alla aktörer motiveras att integrera miljökraven i alla steg av livscykeln för en produkt. Tanken är att främja insatser som gör att produkterna har mindre miljöpåverkan i den fas av sin livscykel då de är som mest kostnadseffektiva.

Det primära målet med avfallshierarkin är att förebygga avfall. De medel som tillämpas är avfallsåtervinning, materialutnyttjande och som sista utväg adekvat avfallshantering. För närvarande håller gemenskapens avfallshanteringsstrategi på att ses över. Den tar sikte på bl.a. optimal återvinningsgrad och lämpliga kombinationer av olika strategier, t.ex. lagstiftning, frivilliga insatser och ekonomiska styrmedel.

Också i vår avfallslag är det primära målet att förebygga uppkomsten av avfall, vilket påpekas ovan. De nya bestämmelserna om producentansvar tillämpas också på förpackningar och förpackningsavfall. Producentansvaret för förpackningar är bara partiellt. Bestämmelserna syftar till en hållbar användning av naturresurser. Vidare ska uppkomsten av avfall motverkas effektivare, återvinningen av produkter som blir av-

¹ Kestävä kehitys ja ekologinen verouudistus, finansministeriet, oktober 2004.

fall förbättras samt avfallsvolymer minimeras på deponierna och riskerna med avfallet reduceras. Allt detta ska göras i överensstämmelse med principerna om en hållbar produktion och konsumtion.

Satsningarna på hållbara konsumtionsmönster måste enligt miljöutskottet trots allt ses i ett helhetsperspektiv. Målet avseende avfallsminimering i strategin för avfallshantering och målet avseende en sparsam användning av naturresurser i naturresursstrategin måste vägas in i överensstämmelse med livscykeltankandet i den integrerade produktpolitiken.

Propositionen är uppbyggd på de viktigaste principerna i EU:s miljöhandlingsprogram, påpekar miljöutskottet. Regeringen utgår från att vi ska ha kvar vårt välfungerande retursystem med acciser och pantavgifter. Tanken med den breddade skattebasen är att mindre avfallsmängder ska slutdeponeras på deponierna. Enligt miljöutskottet är målet avseende materialutnyttjande viktigt. Enligt miljöutskottet är det i princip bra med en miljöavgift på dryckesförpackningar för engångsanvändning. En miljöavgift ligger i linje med gemenskapens miljöstrategier och reglerna för den inre marknaden. En miljöavgift, en accis, ingår också i utredningen om en ekologisk skattereform.

Miljöutskottet föreslår att konsekvenserna av lagändringen följs upp noggrant och i flera hänseenden. Detta förslag och övriga ståndpunkter kommenteras nedan i sitt respektive sammanhang.

Gemenskapslagstiftningen

Accisen på dryckesförpackningar är uteslutande en miljöavgift. Det sägs ut i propositionen, men också t.ex. i finansministeriets utredning om en ekologisk skattereform. Accisen har således inga fiskala mål, tvärtom är syftet fortfarande att accisen ska inbringa minimalt med skattemedel. Modellen är tänkt att återspegla en effektiv miljöstyrning.

Trots att accisen på dryckesförpackningar är miljörelaterad måste den uppfylla kriterierna för skatt i artikel 90 i EG-fördraget. Artikel 90 förbjuder entydigt diskriminering av exporterade va-

ror och kräver en neutral beskattning av inhemska varor och varor från andra medlemsstater.

Artikel 28 med kvantitativa exportrestriktioner tillämpas däremot inte allmänt på skatter. Detta spelar en stor roll för en bedömning av frågan eftersom varken artikel 30 om fri rörlighet för varor eller proportionalitetsprincipen kan tillämpas på skatter. När artikel 90 tillämpas kan därför ingen bedömning göras av vilket syfte en åtgärd har, vilken nytta den ger eller om den begränsar handeln på det sätt som görs i fråga om artikel 30. Eventuella skillnader i skatt måste kunna motiveras med högre miljökostnader.

Principen om icke-diskriminering intar en framträdande plats i artikel 1 i direktivet om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att säkerställa en hög miljöskyddsnivå å ena sidan och att säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen å andra sidan. I artikel 15 finns bestämmelser om ekonomiska styrmedel. Artikel 15 kombinerar principer som gäller för gemenskapens miljöpolitik, t.ex. principen "förorenaren betalar" och icke-diskrimineringsprincipen i EG-fördraget. När dessa principer tillämpas måste således dels en hög miljöskyddsnivå, dels en fungerande inre marknad vägas in.

Det primära syftet med förpackningsdirektivet är att motverka uppkomsten av förpackningsavfall. Andra viktiga principer är återanvändning av förpackningar, materialutnyttjande och annan återvinning. Med dessa medel ska det avfall som måste bortskaffas slutligt begränsas.

Genom en ändring av avfallslagen (452/2004) som trädde i kraft den 1 september 2004 har Finland avsett att avskaffa de lagstiftningsbrister som förekommit i genomförandet av artikel 7 i förpackningsdirektivet och som gällt producentorganisationer. Lagen fick en ny 18 g § som garanterar öppenhet i producentsammanslutningarna. Bestämmelsen gäller dock uteslutande verksamheten i producentsammanslutningar. Den nya paragrafen undanröjer alltså inte eventuella diskriminerande drag i skattenivån i den mening som artikel 90 i EG-fördraget avser. Utskottet

menar att det därför fortfarande är viktigt att försäkra sig om att lagförslaget beträffande skattenivån också uppfyller icke-diskrimineringskriteriet i EG-fördraget.

I sitt expertutlåtande anser Konkursverket skatten på förpackningar som utvinns som råvara vara diskriminerande. Skatten skyddar retursystemet för påfyllningsbara flaskor på samma sätt som en industriell tullavgift, anser Konkursverket.

Efter en övergångsperiod på tre år undanröjer lagförslaget de diskriminerande och konkurrensnedbrydande effekterna av den nuvarande skatten på dryckesförpackningar, anser Konkursverket. Också miljöutskottet säger i sitt utlåtande att regeringens skatteförslag sannolikt kommer att ta udden av annan konkurrensrelaterad kritik.

Finansutskottet menar att synpunkterna ovan spelar en stor roll för om propositionen kan godtas eller inte. Lagförslaget vilar på en hållbar grund både i miljörättsligt hänseende och med avseende på konkurrensneutraliteten åtminstone så snart övergångsperioden är slut. Nedan anför utskottet en del aspekter på övergångsperioden.

Skattestyrning

Propositionen bygger fortfarande på skattestyrning. Med hot om skatter ska konsumenterna påverkas att träffa val som resulterar i att en stor del av dryckesförpackningarna returneras för att antingen fyllas på nytt eller användas som råmaterial. Skatt ska fortfarande tas ut på dryckesförpackningar för engångsbruk som inte ingår i något retursystem med pant. Däremot slopas skatten på dryckesförpackningar som kan utnyttjas som råmaterial efter en övergångsperiod på tre år. Dryckesförpackningar som antingen kan fyllas på nytt eller utnyttjas som råmaterial kommer således att vara skattefria om de ingår i ett retursystem med pant.

Själva lagförslaget har ingen bestämmelse om målen eller syftet, men de behandlas ingående i motiven till propositionen. Kopplingen till avfallslagen och därigenom till miljömålen ingår i 10 §. I paragrafen sägs att det som föreskrivs om dryckesförpackningar i avfallslagen och med

stöd av den utan hinder av accislagen får tillämpas på dryckesförpackningar. Därmed kommer instrumentuppsättningen att omfatta styrkriterier som ingår i avfallslagen och förordningar av stasrådet som utfärdas med stöd av den. Exempel på detta är återvinningsmål, övriga kvantitativa miljömål och pantvillkor.

De sakkunniga framhöll allmänt att den nuvarande skattestyrningen har gett en välfungerande förpackningspraxis som bygger på att förpackningar fylls på nytt. Detta är bra både för konsumenterna och miljön. En mycket stor del av förpackningar som kan fyllas på nytt returneras. Tillgängliga undersökningar visar att returgraden i dagsläget är högre än för engångsförpackningar med pant. Det finländska systemet är unikt och resultaten ligger på toppnivå sett i ett europeiskt perspektiv.

Miljöutskottet godtar fortsatt skattestyrning. Med hänvisning till finansministeriets utredning om en ekologisk skattereform påpekar miljöutskottet att skattestyrning kan vara ett viktigt politiskt instrument som reducerar konflikten mellan ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

Som det framgår ovan har också EU:s sjätte miljöhandlingsprogram en positiv inställning till skattestyrning.

Mot bakgrunden av erfarenheterna hittills och yttrandena till utskottet anser finansutskottet ett skattestyrt system vara motiverat. På ett praktiskt plan ställs frågan om miljömålen kan uppnås med skattestyrning om till en fråga vad som är den rätta skattebasen och den rätta skattenivån. I det sammanhanget blir skatteskillnaderna avgörande eftersom det i sista hand är de som avgör utfallet av skattestyrning.

Skattebasen

Accisen ska tas ut på alla produkter i grupp 22 i tulltariffen som är avsedda att drickas när förpackningsvolymen är högst fem liter. Utöver de förpackningar som redan nu omfattas av accisen ska lagen också inbegripa vatten från naturen och drycker med en alkoholhalt på 0,5—1,2 procent. Också de här kategorierna ingår i grupp 22 i tulltariffen.

Den föreslagna vidgningen av skattebasen är motiverad och bra, framhåller utskottet. Det gör systemet tydligare och behandlar olika drycker lika i skattehänseende. De accispliktiga dryckerna är dessutom typiska volymprodukter med förpackningar som vanligen påverkar miljön. Också de flesta sakkunniga höll med om detta.

Redan arbetsgruppen för miljöstyrning av dryckesförpackningar föreslog i sitt betänkande² att skattebasen utvidgas. Gruppen menade då bl.a. att en accis på vatten kan bli en signal som får aktörerna att inse nyttan av ett retursystem för PET-flaskor. En vidgad skattebas medverkar således också till att uppfylla det här målet.

I framtiden ska accisplikten inte vara beroende av vilket material en förpackning är tillverkad av. Det enda undantaget är vätskekartong som föreslås bli undantagen. Studier visar att vätskekartong har mindre miljöpåverkan än förpackningar som kan fyllas på nytt. Däremot ska de allt vanligare kranförsedda vinförpackningarna omfattas av accisen. Utskottet anser begränsningarna vara befogade.

Accisnivån

I likhet med miljöutskottet tillstyrker finansutskottet förslaget om en accis på 51 cent per liter på dryckesförpackningar för engångsbruk som inte ingår i något retursystem. Accisen motsvarar den ökade miljöpåverkan som beror på engångsförpackningarna. Enligt propositionen bygger accissatsen på skillnaderna i miljöbelastningen och på en bedömning av en adekvat styreffekt. Vidare spelar ambitionen att säkerställa den inre marknadens funktion och konkurrenssituationen in. Accisen innefattar således ingen extra ekonomisk styrning.

Under en övergångsperiod föreslås accisen på dryckesförpackningar som kan utnyttjas som råmaterial och ingår i ett fungerande pantsystem vara 8,5 cent per liter. Miljöutskottet är inne på linjen att accisen kunde bli permanent. Accisen ska baseras på den ökade miljöpåverkan som kommer sig av att en förpackning kan utnyttjas

som råmaterial i motsats till att den hade fyllts på nytt samt på en bedömning av skattens effekter på konkurrensen.

Accisen ska gälla både finländska och exporterade produkter. Trots detta kan den vara diskriminerande med hänsyn till artikel 90 i EG-fördraget om den inte kan motiveras med miljöhänsyn. Slutsatserna från livscykelstudierna har fått en framträdande roll i bedömningen.

Det finns inget universellt accepterat sätt att utvärdera alla olika miljöeffekter och omvandla dem till accisnivåer, t.ex. förnybara kontra icke förnybara naturresurser, material- och ekoeffektivitet, transportekonomi, utsläpp eller motverkande av avfall och nedsmutsning, påpekar regeringen i propositionen. Med hjälp av livscykelstudier kan man otvetydigt åtminstone påvisa att en förpackning som inte hör till något fungerande retursystem belastar miljön mera än en förpackning av samma material som ingår i ett fungerande retursystem.

Svårigheterna att göra bedömningar kom också fram vid utfrågningen av de sakkunniga. Forskarna har dock samma syn som regeringen i propositionen. Om ett system för dryckesförpackningar är bra eller dåligt beror på vilket perspektiv man lägger på frågan, t.ex. om fokus sätts på lokala eller globala effekter. I ett globalt perspektiv, t.ex. klimatuppvärmningen, är glasbotteljar bättre än aluminiumburkar. När man vägde in de lokala effekterna, t.ex. syrebrist och atrofiering i vattendrag, var aluminiumburkar bättre. Miljöutskottet går närmare in på frågan i sitt utlåtande. Effekterna på avfallsvolymer var också de av två olika slag. Om användningen av vatten- och läskedrycksflaskor och aluminiumburkar ökar och användningen av glasförpackningar minskar reduceras avfallsvolymer räknat i ton men ökar räknat per styck.

I livscykelstudierna beaktas inte miljöbelastningen på grund av dryckestransporter, men miljöpåverkan på lokalnivå är uppenbar. I våra finländska förhållanden har logistikkedjorna en större betydelse för miljöbelastningen än i de övriga europeiska länderna, påpekar miljöutskottet. Enligt miljöutskottets bedömning är plastflaskor och aluminiumburkar som kan utnyttjas

² Juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmä, finansministeriets arbetsgrupps promemorior, 13/2002.

som material konkurrenskraftiga alternativ om man ser till logistikvinster, trots att belastningen ökar av att materialet från tomma dryckesförpackningar transporteras till insamlings- och återvinningsstationer. Med en effektivare logistikkedja kan livscykelkalkylerna ändras, anser miljöutskottet.

Livscykelstudierna räknar inte heller in skador och kostnader på grund av glas som går sönder, inte heller t.ex. miljöpåverkan av buller och damm trots att effekterna på lokalnivå kan vara betydande.

Studierna har visserligen inte kunnat beakta alla relevanta faktorer, men det mest väsentliga har enligt uppgifter till utskottet beaktats t.ex. i en livscykelstudie³, där statens tekniska forskningscentral, Pakkausteknologia ry samt handeln och industrin medverkat. I samma sammanhang har det framhållits att t.ex. kylning har överraskande stor effekt på miljöeffekterna av olika system. När glas- eller PET-flaskor slås in i kartong minskar skillnaden i relation till aluminiumburkar avsevärt t.ex. för klimatuppvärmningen.

En del av de sakkunniga ansåg att livscykelstudierna inte ger fog för att engångsförpackningar som kan fyllas på nytt och engångsförpackningar som utnyttjas för råmaterial behandlas på samma sätt i skattehänseende. Enligt definitionerna i avfallslagstiftningen handlar åtgärder för att motverka uppkomsten av avfall också om att reducera mängden återvinningsbart avfall. Sett i det perspektivet belastar en påfyllningsbar dryckesflaska miljön mindre och är därmed ett bättre alternativ än en återvinningsbar burk eller plastflaska.

Flera av de sakkunniga, också miljöministeriet, ansåg att de nyaste livscykelstudierna från Statens tekniska forskningscentral inte ger adekvat stöd för uppfattningen att den nuvarande förpackningsaccisen som gynnar påfyllningsbara förpackningar är motiverad i miljöskyddshänseende. Också Konkurrensverket och Statens revi-

sionsverk har ansett att miljöavgiften på förpackningar som utnyttjas för råmaterial är obefogad. En arbetsgrupp som har studerat miljöstyrningen av dryckesförpackningar har dessutom påpekat att accisnivåerna måste omprövas om den då aktuella livscykelstudien genererar ny information med relevans för accisnivåerna. Arbetsgruppens ståndpunkt måste alltså ses utifrån den då rådande situationen. Utifrån dessa omständigheter är det inte befogat att införa en permanent miljöskatt på dryckesförpackningar som utnyttjas för råmaterial och ingår i ett fungerande retursystem, anser finansutskottet. På den punkten tillstyrker utskottet propositionen.

Propositionens effekter

Det har lagts fram varierande bedömningar av vilka effekter propositionen har på förändringarna i mängden dryckesförpackningar och den tillhörande avfallsvolymen, på konkurrensen inom dryckesbranschen och på sysselsättningen. I vilket fall som helst kommer bestämmelserna att återspeglas i aktörernas och konsumenternas vanor och den vägen också ge utslag på miljön, dryckespriserna och sysselsättningen inom branschen. Men utskottet tror att omställningarna inte är okontrollerbara och att de är positiva sett i ett helhetsperspektiv, särskilt om aktörerna med hjälp av en tillräckligt lång övergångsperiod ges möjlighet att bygga upp ett fungerande insamlingssystem för plastflaskor.

Den nya lagen bygger inte automatsikt upp ett nytt återvinningssystem utan det behövs adekvata stimulansåtgärder samt både vilja och resurser från branschaktörernas sida. Ambitionen bör vara att bygga upp fungerande retur- och återvinningssystem och ett pantsystem som garanterar att dryckesförpackningar kommer tillbaka. Retur utan pant ger inte tillräckligt hög returgrad, anser forskarna.

Utskottet anser att den föreslagna skattenackdelen är ett tillräckligt bra incitament. Som det sägs ovan kom det fram vid utfrågningen av de sakkunniga att det finns både vilja och beredskap att förbättra retursystemen. Man kan följaktligen anta att engångsförpackningar som nu i stora mängder hamnar på avfallsdeponierna

³ Suomalaisten juomapakkausjärjestelmien ympäristövaikutusten arviointi 2000; Yrjö Virtanen, Pakkaus-teknologia — PTR ry 2004.

kommer att ersättas av återvinningsbara produkter.

Bestämmelserna i avfallslagen om producentansvar och förordningar av statsrådet som kan utfärdas med stöd av avfallslagen spelar en framträdande roll i sammanhanget. De återvinningsmål och pantregler som läggs fast där kan medverka till ett samhällsmässigt relevant måltillstånd. I propositionen ingår också bestämmelser om avtal som miljöministeriet och aktörerna inom branschen kan ingå. Det pekar på en vilja att på frivillig väg värna om miljöskyddet. Syftet med avtalen är att ölburkar och andra dryckesförpackningar som förs in i landet av resande och inte ingår i något pantsystem ska tillvaratas bättre.

På sikt kommer transporterna av dryckesförpackningar och kostnaderna och utsläppen på grund av dem att minska när förpackningar utnyttjas för råmaterial. Det är enligt utskottet en positiv miljöeffekt. En effektivare logistik medför också att stormarknaderna behöver mindre och färre lokaler och försäljningsyta för flaskor. Det är till stor nytta för små affärer, inte minst i stadskärnorna.

Finlands miljöcentral framhåller att lagen stöder verkställigheten av den rikstäckande avfallsplanen och skapar en grund för en ny avfallsplan som ska träda i kraft omkring 2007. Dryckesförpackningarna har i själva verket inte någon särskilt stor andel i avfallsströmmarna, men de bidrar till nedskräpning och andra negativa fenomen. Därför är det motiverat att lyfta fram dem. Dessutom kan den föreslagna modellen och erfarenheterna av den utnyttjas rent allmänt för en vidareutveckling av avfallshanteringen, påpekar Finlands miljöcentral.

De bedömningar av propositionens effekter för konkurrensen inom dryckesbranschen, prisutvecklingen och sysselsättningen som lagts fram för utskottet ligger i linje med bedömningarna i propositionen. Den sänkta accisen kommer sannolikt att få genomslag i detaljhandelspriserna, vilket innebär att priserna på finländska produkter sjunker och ligger närmare priset på importerade förpackningar. Möjligheten att konkurrensutsätta importen kommer att ha stör-

re effekt på detaljhandelspriset än importen, bedömer handeln. Enligt vissa bedömningar kommer importen att öka en aning, men gäller företrädesvis förpackningar med pant som kommer in i landet via importörer. Det i sin tur kommer enligt vissa bedömningar att minska importen från utlandet för eget bruk. Därmed minskar också nackdelarna med resandeförseln.

Den största förändringen i konkurrenshänseende är att det uppstår en expanderande små- och medelstor industri i Finland på samma sätt som i Sverige, är handelns bedömning. I Sverige står de små och medelstora tillverkarna för ungefär 20–25 procent av ölmarknaden medan siffran i Finland bara är några procentenheter på en marknad som domineras av tre stora bryggerier. Detta faktum kommer att spela en stor roll för sysselsättningen på det regionala planet i många delar av landet. Däremot kommer arbetstillfällena att minska i funktioner som sortering, förpackning och transport av påfyllningsbara förpackningar, men också inom tillverkning och transport av förpackningar. Sett i ett helhetsperspektiv är sysselsättningseffekterna positiva. Det visar både propositionen och annan utredning till utskottet.

Övergångsperiod

Den föreslagna övergångsperioden på tre år är en kompromiss som tar hänsyn till effekten av lagändringen genom olika områden. Vid utfrågningen av de sakkunniga ställdes bryggeribranschens enorma investeringar i system för förpackningar som kan fyllas på nytt mot dagligvaruhandeln och de små bryggeriernas beredskap att införa omställningar under en övergångsperiod på ett år eller ett och ett halvt år. I vilket fall som helst behövs det en övergångsperiod för att insamlingssystemen för plastflaskor som utnyttjas för råmaterial och den anknyttande logistiken ska kunna ordnas på behörigt sätt.

Enligt finansutskottet är det viktigast att en lagändring som tillåter ett i skattehänseende neutralt miljöskydd på hög nivå kan införas. I och med att lagen grundar sig på ekonomiska stimulansåtgärder, och inte på administrativa tvång, är det viktigt att aktörerna får tillräckligt

med tid på sig att anpassa sig till förändringarna, bygga upp nya insamlingssystem, ingå avtal och planera hanteringen av importerade förpackningar.

För konsumtions- och miljöbeteendet är det angeläget att de nya systemen fungerar väl ända från början. Velfungerande insamlingssystem gör också att returavfallet är både rent och värdefullt. Det kräver dels god planering, dels information till konsumenterna. Det måste göras klart för konsumenterna vilka förpackningar som kan returneras och var de får pant för dem, för alla retursystem bygger i första hand på konsumenternas aktivitet. Dessutom påpekar miljöutskottet att omställningarna inte får gå för snabbt eftersom konsumentbeteendet ändras ganska långsamt. Miljöutskottet tillstyrker regeringens förslag om en övergångsperiod på tre år. Finansutskottet omfattar denna syn.

Uppföljning

Ett bra system för dryckesförpackningar är motiverat i miljöhänseende, öppet i konkurrenshänseende, fungerande med avseende på den inre marknaden, effektivt i logistikhänseende och fördelaktigt och lätt att använda för konsumenterna. Miljömedvetna konsumenter kan minska slitage på miljön genom att inte köpa kyllda drycker, inte favorisera flerpack för engångsbruk och genom att returnera förpackningarna för återvinning och materialutnyttjande.

Skattestyrning grundar sig på ekonomiska stimulansåtgärder och kräver frivilliga insatser från aktörernas sida. Därför är det mycket viktigt att konsekvenserna av lagändringen följs upp. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. Uppföljningen bör särskilt gälla hur returgraden utvecklas och åtgärder vidtas om det sker avgörande försämringar. Det förutsätter också miljöutskottet i sitt utlåtande. Dessutom vore det angeläget att satsa på att förbättra livscykelstudierna för att de framöver ska tillåta bättre analyser av systemen, större jämförelser och miljöstyrande lösningar. Kommande studier bör i mån av

möjlighet väga in de logistiska aspekterna i bedömningarna av vilken miljöpåverkan dryckesförpackningar har.

Utskottet uttalar sig inte om vad som är en lämplig nivå på panten. Det är en fråga som bör avgöras i samband med en förordning från statsrådet. Det bör dock noteras att en större pant påverkar konsumentbeteendet. Å andra sidan får panten inte vara orimligt mycket större än anskaffningspriset för förpackningen. Det kan leda till missbruk inom dryckesindustrin. Följaktligen behövs det en utredning av vad som är en lämplig pant.

Vidare är det enligt utskottet viktigt att det utreds om ett och samma pantsystem för dryckesförpackningar kan införas i hela EU, som det avtalades när propositionen bereddes. Finland ligger i framkanten tack vare sina velfungerande retursystem och har åtagit sig att upprätta ett nationellt program för att främja hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Arbetet kan också vara till nytta när det gäller att främja en ekonomisk styrning i hela EU.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det informeras effektivt om lagändringen och noga följer upp vilka miljöeffekter verkställigheten har. Uppföljningen bör särskilt inriktas på hur returgraden på förpackningar utvecklas. Regeringen bör vidta åtgärder om det sker avsevärda försämringar.

FiUB 23/2004 rd — RP 149/2004 rd

Helsingfors den 16 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Jyri Häkämies /saml (delvis)
Kyösti Karjula /cent (delvis)
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent (delvis)
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Janina Andersson /gröna (delvis)
Eva Biaudet /sv
Susanna Huovinen /sd
Timo Kalli /cent (delvis)
Bjarne Kallis /kd (delvis)
Eero Lämsä /cent (delvis)
Olli Nepponen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Målet i propositionen, att ha kvar den nuvarande accisbaserade miljöstyrningen av dryckesförpackningar och att rätta till mindre fel i systemet, är i och för sig bra och tillstyrks av utskottet. Propositionen innehåller också en del förbättringar i det nuvarande systemet.

Propositionen grundar sig enligt uppgift på ett betänkande om miljöstyrningen av dryckesförpackningar som en arbetsgrupp tillsatt av finansministeriet lämnat (13/2002). Ändå avviker propositionen mycket från betänkandet. Arbetsgruppen föreslår att accisen på dryckesförpackningar som utnyttjas för råvaror ska vara 8,5 cent per liter. Men propositionen och betänkandet från finansutskottet vill efter en övergångsperiod på tre år avskaffa incitamentet, skillnaden i accis på förpackningar som återvinns och på förpackningar som utnyttjas för råvaror. Det betyder att accisfrihet beviljas oavsett hur förpackningarna återvinns.

Det kommer att påverka miljön negativt om accisen på burkar och andra återvinningsbara förpackningar försvinner efter en övergångsperiod på tre år. Sannolikt ökar användningen av förpackningar som utnyttjas för råmaterial samtidigt som förpackningar som kan fyllas på nytt minskar. Summa summarum kommer avfallsvolymer att öka. Det säger också regeringen i propositionen. Vidare sägs det i propositionen att lagförslaget i detta hänseende inte harmonierar med EU:s kommande avfallsstrategi, eftersom det primära målet med strategin är att motverka att avfall uppstår. Dessutom bör man notera att burkar som resande för in från utlandet inte beläggs med någon pant. Bara en del av dem återvinns således. Lagförslagen ger ingen förbättring i hanteringen av importerade förpackningar.

I sitt utlåtande MiUU 24/2004 rd anser miljöutskottet i likhet med arbetsgruppen tillsatt av finansministeriet i sitt betänkande att accisen på 8,5 cent per liter efter en övergångsperiod kan

bli permanent på dryckesförpackningar som utnyttjas för råmaterial och ingår i ett fungerande pantsystem. Accisen skulle gälla både finländska och importerade varor. Finansutskottet anser att accisen trots detta eventuellt är diskriminerande i den mening som artikel 90 i EG-fördraget avser om skatten inte kan motiveras med miljöhänsyn. Det går alltså an att ha nationella miljöregler trots att de begränsar handeln mellan medlemsstaterna, förutsatt att reglerna har ett genuint miljöskyddsmål och följer både jämlikhetsprincipen (import och export) och proportionalitetsprincipen. Det har varit EG-domstolens praxis (kommissionen mot Danmark 302/86) i ett fall som gällde pantsystemet för dryckesförpackningar.

I bedömningen av om skatten kan motiveras med miljöhänsyn eller inte har slutsatserna i en livscykelstudie om miljöeffekterna av olika förpackningstyper och hanteringssystem fått en framträdande roll. Utredningen har gjorts av Statens tekniska forskningscentral, Pakkausteknologier, handeln och industrin. Mot bakgrunden av studien är det inte motiverat att förpackningar som återvinns och engångsförpackningar som utnyttjas för råmaterial behandlas på samma sätt i skattehänseende. Med hjälp av livscykelstudier kan förpackningssystemen rangeras. En tumregel är att förpackningar som kan fyllas på nytt är bättre än återvinningsbara och återvinningsbara förpackningar bättre än de som hamnar på deponierna. Livscykelstudien visar att återvinningsbara aluminiumburkar är sämre än glasflaskor som kan fyllas på nytt i tre hänseenden (klimatförändringen, föroreningen och ozonet i atmosfären), bättre i ett hänseende (syrebristen i vattendrag) och ungefär lika bra i en jämförelse mellan tillståndet i ungefär likartade vattendrag (atrofieringen). Sett mot den bakgrunden belastar flaskor som kan fyllas på nytt miljön mindre och är därmed ett bättre alternativ än återvinningsbara burkar eller plastflaskor.

Att motverka uppkomsten av avfall är det primära målet i gemenskapens avfallshierarki och i den nationella avfallslagen. Insatserna för att motverka uppkomsten av avfall handlar enligt avfallslagstiftningen om att reducera mängden återvinningsbart avfall. Enligt det s.k. förpackningsdirektivet är det primära målet med omhändertagandet av förpackningar och förpackningsavfall att motverka uppkomsten av förpackningsavfall. På sikt bör man också i lagen om dryckesförpackningar ta in målet att motverka uppkomsten av avfall, anser miljöutskottet i sitt utlåtande.

Finansutskottet påpekar i sitt betänkande att accisen på dryckesförpackningar uteslutande är en miljöskatt. Den nuvarande skattestyrningen har resulterat i en välfungerande praxis med dryckesförpackningar som kan fyllas på nytt och det är bra för både konsumenterna och miljön, ansåg de sakkunniga vid utfrågningen. Både finansutskottet och miljöutskottet talar i princip för fortsatt skattestyrning. Också EU har en positiv inställning till skattestyrning i sitt sjätte miljöhandlingsprogram.

Det finns således tydliga miljöskäl för att införa en permanent accis på 8,5 cent på dryckesförpackningar som utnyttjas för råmaterial. Påfyllning av förpackningar ges således högsta prioritet i skattehänseende samtidigt som också ma-

terialutnyttjande gynnas. Med hjälp av ekonomiska styrmedel, alltså en rättvis skattenivå och tydliga krav på öppenhet och icke-diskriminering för retursystemen, minimeras begränsningarna i handeln mellan medlemsstaterna. I likhet med arbetsgruppen inom finansministeriet anser vi att de handelsbegränsande effekterna är direkta och relativa i relation till det eftersträlvade miljöskyddsmålet.

Vi anser att accisen på återvinningsbara förpackningar ska sänkas permanent från nuvarande 16 till 8,5 cent per liter i enlighet med förslaget från arbetsgruppen inom finansministeriet. En accis på 8,5 cent motsvarar den miljöpåverkan återvinningsbara förpackningar har. Accisen undanröjer den diskriminerande effekt som det nuvarande systemet påstås ha, men motiverar ändå konsumenterna att i enlighet med miljömålen fortfarande välja förpackningar som kan fyllas på nytt.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen 2—4 godkänns i enlighet med utskottets betänkande och

att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:

1.

Lag

om accis på vissa dryckesförpackningar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—4 §
(Som i FiUB)

5 §
(1 mom. som i FiUB)

Skatten är 8,5 cent per liter för packad produkt, om dryckesförpackningen hör till ett fungerande retursystem som avses i 3 § 1 mom. i den-

*na lag och materialet i förpackningen utnyttjas.
(Nytt)*

6 §

Accisfrihet

Accisfria är
1) dryckesförpackningar, om förpackningen ingår i ett sådant i 3 § 1 mom. 2 punkten avsett

fungerande retursystem *med undantag för förpackningar som utnyttjas som råmaterial,*

(2—5 punkten som i FiUB)

(2 mom. som i FiUB)

7—11 §

(Som i FiUB)

12 §

Övergångsbestämmelser

(1 mom. *utesl.*)

(1—3 mom. som 2—4 mom. i FiUB)

ACCISTABELL

(Som i FiUB)

Helsingfors den 16 november 2004

Iivo Polvi /vänst
Anni Sinnemäki /gröna

Kari Uotila /vänst
Janina Andersson /gröna