

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 43/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till avfalls- skattelag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 oktober 2010 en proposition med förslag till avfallsskattelag (RP 159/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 133/2007 rd — Tarja Filatov /sd m.fl.: Lag om ändring av 2 och 4 § i avfallsskattelagen (26.2.2008)
- LM 128/2008 rd — Tarja Filatov /sd m.fl.: Lag om ändring av 2 och 4 § i avfallsskattelagen (19.11.2008)
- LM 91/2009 rd — Pentti Tiusanen /vänst m.fl.: Lag om ändring av avfallsskattelagen (15.10.2009)
- LM 100/2009 rd — Tarja Filatov /sd m.fl.: Lag om ändring av 2 och 4 § i avfallsskattelagen (11.11.2009)
- LM 116/2009 rd — Sanna Perkiö /saml: Lag om ändring av avfallsskattelagen (11.2.2010)
- AM 37/2009 rd — Sanna Perkiö /saml m.fl.: Avfallsskatt på privata deponier (9.6.2009)

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 19/2010 rd) återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- regeringsråd Merja Sandell och överinspektör Katja Viertävä, finansministeriet
- överinspektör Aimo Aalto, arbets- och näringsministeriet
- medicinalråd Mikko Paunio, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Ari Seppänen, miljöministeriet
- tullöverinspektör Pia Kivimies, Tullstyrelsen
- verkställande direktör Pasi Nieminen, Automobilförbundet
- verkställande direktör Tero Kallio, Bilimportörerna r.f.
- skatteexpert Mika Jokinen, Finlands näringsliv
- direktör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- verkställande direktör Lauri Hietaniemi, Green Net Finland ry
- divisionschef Petri Kouvo, HRM Avfallshantering
- verkställande direktör Markku Salo, Jätelaitosyhdistys ry

- direktör Aimo Kastinen, Kemiindustrin r.f.
- konkurrenseråd Riitta Ryhänen, Konkurrensverket
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- miljöexpert Tiina Vuoristo, Skogsindustri rf
- miljöingenjör Ari Nygren, Närings-, miljö- och trafikcentralen i Birkaland
- verkställande direktör Stig Lönnqvist, Rosk'n Roll Oy Ab
- verkställande direktör Lauri Kivekäs, Rudus Oy
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ekonomisk expert Martti Luukko, Finlands Konsumentförbund r.f.
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- miljöskyddschef Jouni Nissinen, Finlands naturskyddsförbund rf

- verkställande direktör Martti Kähkö, Teknolögiindustrin rf
- verkställande direktör Lassi Julin, Uusioaines Oy
- chefsekonom Minna Punakallio, Skattebetalarnas Centralförbund
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagarnas Förbund rf.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Autoalan Keskusliitto ry
- Suomen Autokierrätys Oy
- Finlands Kommunförbund
- Finlands miljöcentral
- Företagarna i Finland rf
- Tekes — utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- finansministeriet
- Ålands landskapsregering.

Centralhandelskammaren, Konsumentverket och jord- och skogsbruksministeriet har ingenting att tillägga i frågan.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny avfallsskattelag. Den avses ersätta den nuvarande avfallsskattelagen.

Skattebasen för avfallsskatten föreslås bli utvidgad. Avfallsskatten ska gälla sådant avfall som förs till avstjälningsplatser och som det tekniskt sett och av miljöskäl skulle vara möjligt att utnyttja. De avfallskategorier som enligt lagen ska vara skattepliktiga grundar sig på miljöministeriets förordning om en förteckning över de vanligaste typerna av avfall och över problemavfall. För Åland baserar sig de avfallskategorier som ska vara skattepliktiga på motsvarande lagstiftning i landskapet. De kvantitativt största skattepliktiga avfallstyperna är förutom kommunalt avfall aska och slagg från kraftverk samt järn- och stålindustri, avfall från avfallshanteringsanläggningar, avfall från skogsindustrin samt byggnadsavfall exklusive jordmaterial, jordmaterial som grävts upp från förorenade områden, stenmaterial och muddermassor. Skat-

ten ska också omfatta bl.a. avfall från organisk-kemiska processer, skrotfordon, el- och elektronikavfall samt avfall från hälso- och sjukvård och jord- och skogsbruk.

Skatten ska inte omfatta avfall där det inte finns något tekniskt återvinnings- eller behandlingsalternativ för att ersätta deponering på avstjälningsplats eller där återvinnings- eller behandlingsalternativen inte är miljömässigt hållbara, t.ex. mineralavfall, avfall från oorganisk-kemiska processer eller jordmaterial.

Skattesatsen höjs och den föreslås vara 40 euro per ton avfall som förs till en avstjälningsplats från ingången av 2011 och 50 euro per ton avfall som förs till en avstjälningsplats från ingången av 2013.

Skatten ska omfatta alla avstjälningsplatser, såväl allmänna som privata, där det deponeras avfall som hör till en skattepliktig avfallskategori. Skatteplikten för avfall ska således inte som enligt den nuvarande avfallsskattelagen basera

sig på om avfallet förs till allmänna avstjälpningsplatser och med dem jämförbara avstjälpningsplatser som i huvudsak inrättats för att ta emot avfall som andra producerat eller till privata avstjälpningsplatser eller jordtippsområden.

Beskattningen ska bara gälla behandling av avfall på avstjälpningsplatser. Precis som nu ska mellanlagringsområden för avfall, jordtippar, komposteringsområden och återvinningsområden för avfall inte betraktas som avstjälpningsplatser som berörs av avfallsskatten. Skatt behöver inte heller betalas för avfall som återvinns på avstjälpningsplatsen. Dessutom föreslår regeringen att Finland ska söka tillstånd hos Europeiska kommissionen till statsstöd för skattefrihet för slam från avsvärtning av returpapper. Problemavfall undantas från lagens tillämpningsområde.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2011 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2011.

Motioner

LM 133/2007 rd, LM 128/2008 rd och LM 100/2009 rd. Lagmotionerna innehåller förslag om att avfallsskatten ska utsträckas till privata

deponier där uppbearbetningsanläggningar placerar sitt eget avfall. Skatten ska då gälla avfall från sortering, förbehandling, behandling och återvinning som deponeras.

LM 91/2009 rd. Avfallsskatten bör också gälla privata deponier och brännbart avfall, föreslås det i lagmotionen. Dessutom bör skattesatsen höjas.

LM 116/2009 rd. Skatten på avfall som deponeras i kommunala anläggningar bör enligt lagmotionen höjas och skatteplikten utsträckas till privata avfallsproducenters egna deponier. Skatten ska vara högst på bioavfall som transporteras till deponi. Avdragsrätt föreslås som incitament för återvinning av deponigas som samlas in och återvinns. Skatten på inaktivt avfall från privata deponier föreslås vara lägre än skatten på deponier, utom på aktivt biologiskt nedbrytbart avfall som bidrar till klimatförändringen och deponeras privat.

Avfall som återvinns i deponiernas konstruktioner och byggnader enligt planer som är baserade på miljökrav ska vara undantagna skatt.

AM 37/2009 rd. Regeringen bör utreda om avfallsskatten också kan gälla privata deponier.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet föreslår att lagförslaget godkänns, men med vissa ändringar.

Förslaget till ny avfallsskattelag innehåller en del principiellt viktiga ändringar i den gällande lagen som har haft dålig styreffekt¹. Den breddar för det första skatteunderlaget till alla deponier oavsett vem som äger eller innehar dem och vilket ursprung avfallet har. Skatten ska alltså

gälla dels de nuvarande allmänna deponierna, dels privata deponier. I fortsättningen ska alla deponier behandlas lika.

Propositionen har de facto en miljöstyrande effekt eftersom skatten baserar sig på hur bra avfallet kan återvinnas. Följaktligen kommer avfall som deponeras och fortfarande kan återvinnas tekniskt och miljömässigt hållbart att vara skattepliktigt. Skatten kommer alltså också i fortsättningen att styra produktionsavfall till mer högkvalitativ behandling och återvinning än deponier för industriavfall. De typer av deponiavfall som det inte finns andra tekniska återvinnings- eller behandlingsmöjligheter för eller där nackdelarna med att återvinna är större än förde-

¹ Bland annat SRV har i sin revisionsberättelse (87/2004) om avfallsskattelagen ansett att lagen mer fokuserar på ett administrativt sett genomförbart system än på miljömålen (s. 37—38).

larna ska vara skattefria. Detta gäller exempelvis mineralavfall och avfall från oorganiska kemiska processer. Ingen avfallsskatt ska heller tas ut på farligt avfall som deponeras.

Kriterierna för återvinningsbarhet ska alltså vara bundna till miljölagstiftningen och avfallskategorierna i skattetabellen i lagen ska därför vara identiska med typerna i miljöministeriets förordning om en förteckning över de vanligaste typerna av avfall och över problemavfall (1129/2001). Därmed kommer tolkningarna vid skatte- och miljömyndigheterna att vara så samordnade som möjligt. Förordningen har utfärdats med stöd av avfallslagen (1072/1993)². Avfallslagen stöder sig på EU-lagstiftningen och propositionen har därför en bredare förankring i lagstiftningen, även om EU inte har harmoniserat själva avfallsskatten. Definitionerna i lagen stämmer även i övrigt så långt som möjligt överens med definitionerna i miljölagstiftningen.

Ett breddat skatteunderlag betyder att de skattepliktiga deponierna ökar från 61 till ungefär 100. Avfallsskatteunderlaget stiger från cirka 1,9 till uppskattningsvis 3 miljoner ton. Det är i och för sig bara en bråkdel av den totala avfalls-

mängden per år. I propositionen nämns till exempel cirka 74 miljoner för 2007³.

Med vissa undantag kommer massaavfall, avfall från produktion och bearbetning av papper och kartong, avfall från förbränningsanläggningar, bland annat aska och slagg, och avsvavlingsavfall och flygaska från kraftverk att vara nya skattepliktiga avfallskategorier. Vidare blir demontering av skrotfordon och avfall från service på fordon skattepliktiga. — Däremot kommer slam från avsvärtning av returpapper fortfarande att vara skattefritt, men det krävs tillstånd för statligt stöd från Europeiska kommissionen. Processen har startat och lagen träder i kraft på den punkten när kommissionen har antagit förslaget om skattefrihet.

De kvantitativt sett största avfallskategorierna är kommunalt avfall (1,5 miljoner ton) — precis som nu — aska och slagg från kraftverk och järn- och stålindustrin (0,7 miljoner ton), avfall från avfallshanteringsanläggningar (0,4 miljoner ton), avfall från skogsindustrin (0,3 miljoner ton exklusive skattefrihet för slam från avsvärtning av returpapper) och byggavfall exklusive förorenad jordmassa (0,1 miljon ton).

Trots en del betydande principiella ändringar innehåller den nya lagen flera av de gamla beskattningsprinciperna i den gällande lagen. Det är fortfarande den som driver deponin som är skattepliktig och skatten ska fortfarande bara gälla deponering av avfallet. Annan behandling av avfall, till exempel förbränning eller behandling som farligt avfall, är undantagen från lagens tillämpningsområde. Också avfall som återvinns i deponi på ett sätt som är godkänt av tillstånds- eller tillsynsmyndigheterna kommer att vara skattefritt i fortsättningen. Mellanlagringsområden för avfall där avfall lagras mindre än tre år, jordtippar, komposteringsområden och områden för återvinning av avfall kommer inte

² Avfallslagen kommer att ses över bl.a. på grund av EU:s nya avfallsdirektiv (2008/98/EG). Propositionen är under behandling i riksdagen (RP 199/2010 rd; Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den). Lagarna avses träda i kraft ett år efter att de har stadfästs. Därför bygger propositionen om avfallsskattelagen på den gällande avfallslagen. De nödvändiga tekniska ändringarna kommer att införas när den nya avfallslagen träder i kraft. — Också skattetabellen i avfallsskattelagen kommer att uppdateras till exempel när kommissionens kommande beslut om EU:s avfallsförteckning ger anledning till det.

Det primära målet för den nya avfallslagen är att styra sådan verksamhet som genererar avfall och avfallshanteringen mot metoder som följer EU:s prioriteringsordning för avfallshantering. Den bygger på fem steg: 1) Förebyggande, 2) förberedelse för återanvändning, 3) materialåtervinning, 4) annan återvinning, t.ex. energiåtervinning och 5) bortskaffande. Man får avvika från ordningen när det är motiverat med hänsyn till livscykelstänkandet vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall.

³ Av denna kvantitet togs cirka 40 % till vara som material eller energi. Bland de viktigaste återvinningsbara avfallskategorierna märks mineralhaltig jordmassa och metall- och träavfall. Till exempel träavfallet återvanns så gott som helt och hållet inom energiproduktionen och skogsindustrin.

att betraktas som deponi. Ett villkor är dock att området är tydligt avgränsat från en deponi.

Propositionen ändrar inte bara skatteunderlaget utan höjer också skatter i två omgångar. Från och med nästa år stiger skatten från 30 till 40 euro per ton och från och med 2012 till euro per ton avfall. Genom skattehöjningarna och det breddade skatteunderlaget ökar statens skatteinkomster årligen från nuvarande cirka 45 till ungefär 90 miljoner euro. Kalkylen utgår bland annat från att placeringen på deponi minskar på medellång sikt, utom i fråga om kommunalt avfall, med ungefär tio procent. Merparten av höjningen drabbar industrin (cirka 35 miljoner euro), medan konsekvenserna för hushållen är små⁴.

Utlåtandet från miljöutskottet

Miljöutskottet välkomnar propositionen och anser den vara mycket viktig för att öka avfallsskattelagens miljöstyrande effekt och generera positiva miljöeffekter. Miljöskatter som på riktigt fungerar som incitament kräver att styrningen baserar sig på dels klimateffekterna och andra miljöeffekter, dels avfallshierarkin.

I motiven refererar miljöutskottet bland annat till EU:s nya direktiv om avfall (2008/98/EG) där den fastlagda avfallshierarkin ska styra avfalls-

policyn. Direktivet bottnar i det långsiktiga målet att göra EU till ett återvinningssamhälle.

Det primära målet med avfallshierarkin är att förhindra att avfall uppstår och att sedan arbeta för materialåtervinning, återanvändning och annan återvinning, inklusive energiåtervinning. Först i sista hand kommer skyldigheten att bortskaffa avfallet på behörigt sätt. Också EU:s direktiv om deponering av avfall (1999/31/EG) förpliktar medlemsstaterna att i väsentlig grad minska det avfall som deponeras.

I utlåtandet refererar utskottet till den riksfattande avfallsplanen som innehåller mål och de viktigaste styrmedlen för den nationella avfallspolicyn. Avfallsskatt är ett av de styrmedel som nämns, men det sägs att missförhållandena bör undanröjas och en styrmodell som på bästa sätt främjar målen för avfallshanteringen upprättas. Det är viktigt att avfallsskatten ligger i linje med den aktuella reformen av avfallslagen och styr aktörerna att följa avfallshierarkin och andra principer för avfallshanteringen, anser miljöutskottet.

Av miljöskäl anser miljöutskottet det vara acceptabelt att slam från avsvärtning av returpapper undantas från avfallsskatten. I dagsläget nyttiggörs 98 procent av slammet inom anläggningsbyggnad och som energi. Nyttan användningen kan riskeras om den blir skattepliktig.

Miljöutskottet understryker vikten av att lagen följs upp. Vidare pekar utskottet på en del detaljer och föreslår ändringar i 6 § för att den nuvarande återvinningen av betongavfall ska kunna fortsätta. I samma syfte uppmärksammar miljöutskottet glasavfall. Synpunkterna behandlas närmare nedan.

Generell bedömning

Utskottet finner propositionen både befogad och välkommen. Den erbjuder en lösning på de problem som ansetts vara de största i den gällande lagen, den icke-neutrala beskattningen, de anknytande aspekterna på statligt stöd och den dåliga styreffekten.

en omdefiniering av skatteunderlaget skulle ge större konkurrensneutralitet inom hela avfallssektorn eftersom alla aktörer och deponier

⁴ Merparten av den ökande skattebördan drabbar industrin och specifikt vissa branscher: kraftverk och förbränningsanläggningar (24 miljoner euro 2011) och tillverkning av massa, papper och kartong (8 miljoner euro). Den totala belastningen på andra branscher är liten (under 5 miljoner euro) och fördelas på en stor grupp. I propositionen sägs det emellertid att den faktiska skattebördan kan vara ännu mindre eftersom de avfallskategorier som berörs av skatten kan återvinnas. Redan nu är återvinningsgraden i många fall hög, upp till 80–90 procent av avfallet och andelen återvunnet avfall ökar på grund av skatten. Ändringarna berör hushållen indirekt i och med att höjningarna slås ut på avfallsavgiften, men konsekvenserna kommer att vara uppenbart små. I propositionen bedöms det att hushållens andel av skatteavkastningen efter höjningen 2013 kommer att vara omkring 20 miljoner euro. Det finns omkring 2,5 miljoner hushåll och deras genomsnittliga kostnadsökning kommer alltså att vara under 10 euro om året.

då har likvärdig konkurrenssituation och sektorerna inte längre i enskilda fall kommer att kunna dra nytta av skattefria deponier inom andra sektorer. Dessutom har många, bland andra miljöministeriet, Konkurrensverket, Statens revisionsverk och Finlands Kommunförbund, redan länge ansett det viktigt att avfallsskatten också ska omfatta privata deponier inom industrin. En sådan rekommendation ingår i OECD:s rapport från 2009 med en bedömning av miljöpolitiken i Finland⁵. Också riksdagen har i ett tidigare sammanhang förutsatt att regeringen fortsätter att bereda lagen med syftet att alla deponier ska behandlas lika⁶. Ändringen har alltså varit väntad.

Konkurrensaspekterna har också aktualiserats nu när möjligheterna att nyttiggöra avfall har blivit bättre på grund av den åtstramad miljölagstiftningen och avfallsområdet har blivit en professionell företagssektor.

Med den nya lagen kommer avfallsskatten i högre grad att vara ett skatteincitament, och det var ursprungligen också meningen. Skatten ska gälla den typen av avfall där återvinningen kan skattesubventioneras. Med skattestyrning kan man minska deponeringen och förbättra miljötillståndet. Också för de avfallskategorier som undantas avfallsskatten är återvinningsgraden låg och det går inte att reducera slutdeponeringen i någon större utsträckning med skattestyrning.

Skattehöjningarna är motiverade, anser utskottet, och nödvändiga för att effektivisera skattestyrningen. Det är uppenbart att den nuvarande skattenivån och det låga priset på deponering jämfört med behandling i avfallsanläggning gör att återvinningsbart avfall fortfarande deponeras. I sitt yttrande från 2009 om promemorian från arbetsgruppen för avfallsskatten bedömer miljöministeriet till exempel att avfallsskatten måste vara 60 euro per ton för att det totala priset för deponering ska ligga i nivå med behandling i avfallsanläggning.

⁵ OECD, paris 18.2.2009.

⁶ RP 48/1991 rd — RSv 93/1996.

Materialåtervinning, återanvändning och nya metoder blir mer lönsamma när skatteunderlaget breddas och skatten höjs. Det i sin tur skapar förutsättningar för nya lösningar och förhållningssätt inom avfalls- och återvinningssektorn där tillväxtutsikterna och sysselsättningspotentialen enligt vissa sakkunniga är enorma och konkurrensen hård. Därför är det angeläget att få fram finländska innovationer som kan backa upp tillväxten och exporten.

Tanken att det regelbundet ska kontrolleras att skatteunderlaget är konsekvent för alla avfallskategorier är välkommen, anser utskottet. På så sätt kan styreffekten bibehållas när omgivningen förändras av mer avancerad teknik och av lagstiftningen. För företagen är det viktigt att skatteändringarna är tydiga och förutsägbara. Större förutsägbarhet ger större säkerhet för att företagen ska kunna utveckla verksamheten långsiktigt och satsa lönsamt på produktutveckling.

Skattetekniskt sett tillåter en skatt som är knuten till avfallsgrupper och officiell avfallsklassificering större flexibilitet. Dessutom är det till fördel för verkställigheten att definitionerna i lagen stöder sig på definitionerna i avfallslagen och att begreppen i avfallslagen och miljölagstiftningen så långt som möjligt är samordnade.

Sammantaget sett är propositionen ett högkvalitativt steg framåt i den miljörelaterade och neutrala skattestyrningen och därmed både lyckad och välkommen. Undantaget för slam från avsvärtning av returpapper är motiverat av miljöskäl och det staliga stödet bör genomföras effektivt och snabbt.

I det följande går utskottet närmare in på vissa enskilda frågor som kom upp vid utfrågningen av de sakkunniga. Dessutom föreslår utskottet ändringar i skatten på betong- och glasavfall.

Lönsamt nyttiggörande

Sakkunniga som hörts i utskottet påpekade att inte alla avfallskategorier som nu blir skattepliktiga kan nyttiggöras på ett ekonomiskt vettigt sätt. Då blir skatten en kostnadsbelastning och man de facto inte kan undvika.

När lagen bereddes var ett av kriterierna att avfall skulle kunna nyttiggöras ekonomiskt. Kriteriet måste dock slopas eftersom kommissionen hade en negativ inställning. Kommissionen ansåg det vara svårt att tolka kriteriet, och det är det onekligen. Detta innebär att Finland inte behöver starta en process för att underrätta EU enligt reglerna om statligt stöd för hela lagen, utan bara om den skattefrihet som avviker från principerna i lagen.

Ett av målen med propositionen är att att stödja andra typer av avfallsbehandling än deponering. Incitamentet förlorar i betydelse om skatteunderlaget minskar. Men förteckningen över skattepliktiga avfallskategorier är konsekvent om man ser till lagförslaget och alla avfallsgrupper har analyserats på lika grunder.

Följaktligen anser utskottet att synpunkterna inte föranleder någon ändring av skattekriterierna.

Avfallsförbränning

Avfallsskatten ska alltså bara gälla avfall som deponeras. Avfallsförbränning ska alltså precis som nu vara undantagen skatten. En av de viktigaste orsakerna till detta är att avfallsförbränningen snabbt behöver utvidgas för att deponering ska kunna ersättas med behandling i avfallsanläggning. Det blir nödvändigt när deponering av biologiskt nedbrytbart avfall förbjuds i överensstämmelse med statsrådets energi- och klimatstrategi 2015. De kommunala avfallsanläggningarna försöker handla därefter och sluta deponera biologiskt nedbrytbart avfall inom den utsatta tiden.

Redan högre avfallsskatt och bredare skatteunderlag gör det mer lönsamt att bränna avfall än att deponera det. Förbränning av avfall skatte- subventioneras redan i dag och från och med nästa år genom ett fast inmatningspris som ska ersätta stötestödet⁷. Stödnivån kommer dock inte att ändras. Stödet anses behövas till vidare, men i propositionen sägs det att beskattningen

av avfallsförbränning bör ses över senare. Det blir aktuellt bland annat när skatteunderlaget minskar genom den åtstramade miljölagstiftningen och när de mål för avfallshanteringen som ingår i avfallsskatten uppnås.

Den föreslagna strategin är motiverad, anser utskottet. Skattefrihet för avfallsförbränning har uppenbara fördelar. I Finland kommer användning av avfall för energiändamål i stor skala först nu och med skattefriheten medverkar man till att det avfall som nu deponeras kan utnyttjas för energiproduktion. Samtidigt kan man reducera miljöpåverkan från deponeringen, särskilt metanutsläppen. Avfallsförbränning ersätter dessutom en del av de fossila bränslena och ökar självförsörjningen på energi.

I fortsättningen har vi dock anledning att försäkra oss om en lönsam materialåtervinning enligt EU:s avfallshierarki. Den globala konkurrensen om materialresurserna öppnar för en marknad för nya finländska innovationer. Och med effektiv återvinning och återanvändning av material kan vi generera lönsamma innovationer. Beskattningen av avfallsförbränning bör därför bedömas ur det perspektivet. — Det är en syn som ligger i linje med miljöutskottets syn.

Aska och slagg från avfallsförbränning

Avfallsförbränning ska vara undantagen från den föreslagna lagen. Däremot inte aska och slagg från avfallsförbränning som deponeras. De ska beskattas på samma grunder som annat skattepliktigt avfall om de inte används i deponiernas konstruktioner. Skatten på avfall för slutdeponering ansågs av de sakkunniga vara ett problem eftersom den indirekt slår mot den avfallsförbränning som håller på att byggas upp.

Avfall som uppstår i avfallsanläggningar och deponeras, till exempel aska, är skattepliktigt på grundval av de generella principerna i lagen. Det grundar sig på att aska kan nyttiggöras tekniskt och miljöanpassat bland annat i anläggningsbyggnad och som utfyllnad i asfalt och betongkonstruktioner. Denna lösning ligger alltså i linje med strategierna och det allmänna upplägget i lagen.

⁷ De nya inmatningspriserna ingår i en budgetlag i propositionen med förslag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (RP 152/2010 rd).

Skatteplikten är ett incitament för att söka andra möjligheter än deponering och därmed förbättra möjligheterna att utnyttja aska i all förbränning och höja utnyttjandegraden. Finansministeriet anser att aska överlag hör till de nya viktiga skattepliktiga avfallsfraktionerna. Dessutom kommer industrin att registrera aska i europeiska kemikalierregistret. Det undanröjer hindren för återvinning.

Följaktligen anser utskottet att det inte finns någon anledning att ändra den föreslagna beskattningen av aska och slagg. Det är dock befoget att följa upp hur återvinningen av aska utvecklas, vilket regeringen också säger i propositionen.

Flygaska och gipsavfall

Avfall från avsvavling i kraftverk, det vill säga gipsavfall och flygaska, är i dag skattefritt, men det kommer att bli skattepliktigt med den nya lagen, utom i vissa fall. Skatteplikten motiveras med möjligheten att utnyttja avfall i bland annat byggverksamhet. Skatteplikten följer den generella linjen i lagen och är ett incitament för återanvändning av avfallet.

Miljöutskottet är på samma linje som de sakkunniga, nämligen att flygaska, och aska överlag, ska undantas skatten. Det vore motiverat tills hindren för att återvinna aska är undanröjda och miljömässigt hållbara återvinningsmetoder har tagits fram.

Finansutskottet anser att det inte finns någon anledning att ändra propositionen. Aska kan återvinnas såsom det sägs ovan och skatten är ett incitament för att finna nya återvinningsmetoder. Vidare är avfallsfraktioner i biprodukter från rökgasrening i kraftverk undantagna från skatten om den inte kan återvinnas tekniskt och miljöanpassat.

Skattefriheten för flygaska kom in i den gällande lagen vid behandlingen i riksdagen och det motiverades med att avfallet uppstår på grund av att vi uppfyller luftvårdskraven. Det gick för sig den gången eftersom regleringen inte var tvingande i motsats till läget i dag. De grundläggande EU-principerna förbjuder ekonomiskt stöd till

obligatorisk verksamhet så skatteundantag är inte möjlig i det perspektivet heller.

Återvinning på deponi

Avfall som återvinns i deponikostruktionerna ska alltså vara fortsatt skattefritt enligt propositionen. I motsats till den gällande lagen ska det också gälla glasavfall och betongavfall i bitar som har en diameter över 150 millimeter.

Tanken är att man i deponiernas konstruktioner inte ska använda nya råvaror utan i stället ta till lämpligt avfall. Dessutom har miljökraven på deponier blivit strängare och för en deponi som uppfyller de gällande kraven behövs det stora mängder byggmaterial för konstruktionerna. Återvinningen måste vara metodisk och övervakad och den bör styras i bland annat miljötillståndet för deponin. Det hindrar skenåtervinning av avfall.

Regeringen räknar med att total skattefrihet inte är någon risk för den etablerade återvinningen av glas och betong. Detta är också miljöministeriets syn. Därmed kan jord- och bergmassa och avfall från dem beskattas på samma sätt oberoende av var de slutdeponeras. Vidare är det tillåtet och skattefritt att använda glas- eller betongavfall som inte lämpar sig för återvinning i anläggningsbyggnad utanför deponin.

De sakkunniga ifrågasatte dock regeringens ståndpunkt. Också miljöutskottet har föreslagit att åtminstone skatten på betong bör ändras. Det motiverar förslaget med att skattefrihet i avgörande grad skulle minska återvinningen av glas och betong och insamling av det avfall som samtidigt återvinns, exempelvis armeringsstål. Dessutom krävs det miljötillstånd för att återvinna glasavfall i anläggningsbyggnad utanför deponin. Det är alltså inte tillåtet utan vidare och miljöcentralerna har haft en kritik inställning till ansökningarna om tillstånd.

I Finland har vi ett högkvalitativt och väl fungerande system för återvinning av betong. Det har varit möjligt tack vare kornstorleken för skattefritt avfall i avfallsskattelagen. I dagsläget återvinns 80 procent av betongavfallet, medan återvinningen var nästan lika med noll innan avfallsskattelagen kom. Årligen uppstår det unge-

får en miljon ton betongavfall och det är cirka 70 procent av allt byggavfall. Återvinningen är alltså omfattande och det finns tiotals företag inom branschen, medan företagen i de närliggande rivnings- och sorteringssektorerna räknas i hundratal. Behandlat betongavfall är ett material jämförbart med stenkross.

Också för återvinning av glasavfall har vi ett fungerande system tack vare skatteincitament. Att använda glasavfall i deponikonstruktioner är inte det mest lönsamma alternativet sett ur samhällets synvinkel. Förädlingsvärdet på glasavfall vid återvinning är 75–200 euro per ton, enligt företrädare för branschen, medan värdet på grus och jord i deponikonstruktioner är lågt, cirka 5 euro per ton. Renat glassplitter är en efterfrågad exportprodukt bland annat i Ryssland.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det inte finns någon anledning att ändra beskattningen av glas- och betongavfall. Skattefrihet är ett viktigt villkor för återvinning och det finns utan tvivel fördelar med återvinning, som det sägs ovan. I avfallshierarkin har återanvändning dessutom företräde framför annan återvinning, till exempel anläggning av deponier. Också i det avseendet är alltså skatteplikten en konsekvent lösning. Utifrån detta föreslår utskottet att skatten på glas- och betongavfall inte ändras. Förslaget motiveras närmare i deltaljmotiven.

Förorenad jord

Förorenad jord ska precis som nu vara skattefritt avfall och det motiveras med att återvinningsmöjligheterna är begränsade. Det stämmer alltså överens med den generella linjen i lagen. Med skattefriheten skyddar man också deponier som är avsedda för slutförvaring av rena jordmassor mot förorenad jord som kan komma att deponeras där.

Miljöutskottet anser detta vara en bra lösning och framhåller att den är av stor principiell betydelse för saneringen av förorenade områden. Dessutom framhåller miljöutskottet att det finns ett stort behov av att sanera förorenade markområden och att kostnaderna för saneringen inte får öka. Det är ett kriterium som ligger bakom skattefriheten i den gällande lagen. Vidare refererar

miljöutskottet till Finlands miljöcentral som bedömer att det än så länge inte har skett någon sådan utvecklingen i saneringen av förorenade markområden som skulle ha minskat materialflödena, reducerat koldioxidutsläppen från saneringsåtgärderna eller förbättrat ekoeffektiviteten.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det däremot fram att skattefriheten för förorenad jord kan medföra vissa problem med konkurrensneutraliteten eftersom det i Finland finns företag som sanerar svårt förorenade jordmassor. Det är dock omöjligt att driva verksamheten om jordmassorna kan deponeras skattefritt. Mycket förorenad jord är dessutom ett extra stort problem i miljöhänsen.

Utskottet menar att motiven för skattefrihet är förstäeliga, inte minst när det gäller lindrigt förorenade jordmassor. I övrigt anser utskottet att frågan bör utredas grundligt och föreslår vissa slutsatser när effekterna av lagen har följts upp på det sätt som föreslås senare i betänkandet.

Hur skatten påförs

Avfallsskatten ska fortfarande påföras utifrån färdvikten. Företrädare för järn- och stålindustrin har föreslagit att den ska påföras utifrån den faktiska torrvikten för att man inte ska behöva betala för vattnet i avfallet.

Utskottet menar att den generella principen i propositionen är motiverad och att man inte kan göra undantag för enskilda branscher. Avfallet vägs när det kommer till deponin och skatten på alla skattepliktiga fraktioner bestäms på samma sätt. Det är en tydlig princip att bestämma skatten utifrån råvikten och den ger inga tolkningsproblem. Förslaget är därför motiverat med avseende på att skattelagar ska vara tydligt avgränsade och behandla alla skattskyldiga lika. Dessutom styrs de skattepliktiga att förbehandla avfallet bättre.

Avkastningen från avfallsskatten och kommunerna

Finlands Kommunförbund har föreslagit att avkastningen från avfallsskatten ska redovisas till kommunerna på grundval av invånarantalet. För-

bundet motiverat kravet med att det är kommunerna som ska stå för hanteringen av kommunalt avfall och att de beslut som de fattar spelar en stor roll för avfallspolicyn. Vidare har kommunerna en del kostnader för närliggande uppgifter som inte kan finansieras med avfallsavgifter. Däribland märks sanering av förorenade eller nedskräpade områden utan huvudman, åtgärder för att bekämpa den explosionsartade ökade nedskräpningen och insatser för att förebygga avfall som inte ingår i kommunens ansvar för avfallshanteringen.

Om avfallsskatten överförs till kommunernas skatteunderlag, minskar trycket på att höja den kommunala inkomstskattesatsen.

Utskottet tillstyrker inte förslaget. Ett av de viktigaste motiven är att avfallsskatten i fortsättningen i allt högre grad kommer att ha en styrande effekt som inte avser att öka avkastningen av skatten utan som ska vara ett incitament för en hållbar avfallspolicy. Avfallsskatten lämpar sig alltså dåligt som ett fiskalt komplement till skatteinkomsterna på det lokala planet.

Ikraftträdande

Den nya lagen avser att träda i kraft den 1 januari 2011. De sakkunniga ansåg tidsplanen vara för stram, bland annat för att det kommer till en grupp nya skatteskyldiga.

Ikraftträdandet bör inte senareläggas, anser utskottet. Aktörerna informerades om de viktigaste ändringarna i lagen i somras när utkastet till proposition var ute på stor remiss. Redan då var det klart att lagen bland annat skulle gälla privata deponier. Övergångsbestämmelserna tillåter att de åtgärder som verkställigheten kräver vidtas innan lagen träder i kraft. Tullverket har räknat med att informera om reformen och ge handledning i tillämpningen för att verkställigheten ska bli så smidig som möjligt

Uppföljning

Ovan påpekar utskottet att det finns ett behov och en ambition att följa upp att skatteunderlaget är konsekvent, att styreffekten är hög och hur

beskattningen i vissa fall verkställs, bland annat av avfallsförbränning, aska och förorenade jordmassor. Vidare är det befogat att i realtid bevaka hur frågan om statligt stöd till slam från avsvärtning av returpapper fortskrider eftersom den är viktig.

Behovet av uppföljning ökar i och med att regleringen revideras både nationellt och i EU. Miljöutskottet pekar också på de indirekta effekterna av den pågående reformen av energiskattorna och propositionen om åtgärder för att främja användningen av förnybar energi. De bör beaktas i en samlad uppföljning.

Det är viktigt att effekterna av lagen följs upp med avseende på både en konsekvent beskattning och en bedömning av miljöeffekterna. Dessutom bör verkställigheten kompletteras med styrning. Vidare bör man försäkra sig om att skatte- och miljömyndigheterna har en samordnad syn i tolkningsfrågor. Det är viktigt för de skattskyldigas rättssäkerhet och de backar upp den positiva styreffekten med lagen.

Lagen måste i vilket fall som helst uppdateras de närmaste åren när EU ser över sin avfallsförteckning. Enligt de preliminära planerna kommer kommissionen med sitt beslut 2012. Utskottet förutsätter att det då åtminstone finns en första bedömning av effekterna av avfallsskattelagen och eventuella revideringsbehov.

Motionerna

Utskottet föreslår att motionerna avvisas.

Detaljmotivering

6 § 1 mom. Paragrafen föreskriver om skattefrihet för deponiavfall. Skatt ska inte behöva betalas för sorterat avfall som deponeras och återvinns på deponin i konstruktioner eller byggnader som behövs när deponin anläggs, används eller stängs.

För att trygga återvinningen av glas- och betongavfall föreslår utskottet att varken glasavfall eller betongavfall bestående av bitar med en diameter över 150 millimeter ska vara skattefria.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 6 § 1 mom. med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotionerna LM 133/2007 rd, LM 128/2008 rd, LM 91/2009 rd, LM 100/2009 rd och LM 116/2009 rd och

förkastar åtgärdsmotion AM 37/2009 rd.

Utskottets ändringsförslag

6 §

Skattefrihet

Skatt betalas inte för sorterat avfall som förs till en avstjälningsplats och som återvinns på avstjälningsplatsen i konstruktioner eller byggnader som behövs när avstjälningsplatsen inrättas, används eller stängs. *Skattefritt avfall är dock inte glasavfall eller betongavfall bestående av bitar med en diameter över 150 millimeter.*

— — — — —

Helsingfors den 19 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Matti Ahde /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänt
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml
Tuija Nurmi /saml (delvis)
Kirsi Ojansuu /gröna
Heikki A. Ollila /saml

Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Minna Sirnö /vänt (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
ers. Eero Heinäluoma /sd (delvis)
Hanna-Leena Hemming /saml (delvis)
Reijo Kallio /sd (delvis)
Matti Kauppila /vänt (delvis)
Valto Koski /sd (delvis)
Reijo Pajanen /saml (delvis)
Tuula Väättäin /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Regeringen räknar med att 2011 få in 90 miljoner euro i avfallsskatt till staten. Kommunförbundet påpekar att kommunerna svarar för att ordna hanteringen av kommunalt avfall och att kommunerna har en del kostnader för närliggande uppgifter, som emellertid inte kan finansieras med en offentligrättslig avfallsavgift enligt avfallslagen. Däribland märks sanering i vissa fall av deponier från tiden före avfallslagen, sanering av förorenade eller nedskräpade områden utan huvudman, åtgärder för att bekämpa den explosionsartade ökade nedskräpningen och insatser för att förebygga avfall som inte ingår i kommunens ansvar för avfallshanteringen, exempelvis upplysning och information till näringsutövare. Även en liten del av avfallsskatten vore till hjälp i kommunerna i bland annat skattefinansierade verksamheter.

Det offentligrättsliga beslutfattandet i kommunerna spelar en stor roll för de avfallspolitiska besluten, åtgärderna för att förbättra återvinningen och minimeringen av avfallsdeponeringen. Beslutsfattandet styrs bland annat av prioriteringsprincipen i avfallslagen och det kommande förbudet att deponera biologiskt nedbrytbart avfall. De kommunala avfallsanläggningarna har en vision om att minska avfallsdeponeringen med fem procent fram till 2015. I det hänseendet spelar det ingen roll om avfallsskatten redovisas till kommunerna eller inte.

Avfallsskatten har ingen större fiskal betydelse för staten. Avkastningen är relativt stabil, skatten tas ut scablonmässigt och den slår gan-

ska lika mot alla kommuner. Så avfallsskatten lämpar sig väl för att finansiera lokalförvaltningen. Om skatten inkluderas i kommunernas skatteunderlag minskar trycket på att höja den kommunala inkomstkattesatsen. I år måste nästan 200 kommuner höja inkomstkatten och 49 av dem måste höja den också nästa år.

Följaktligen föreslår vi att avkastningen av avfallsskatten från och med 2011 ska gå till kommunerna. Den bör fördelas utifrån invånarantalet i takt med att Tullförvaltningen får in skatt.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt betänkandet men 1 § med ändringar:

Reservationens ändringsförslag

1 §

Tillämpningsområde

(1 och 2 mom. som i RP)

Den skatt som enligt denna lag betalas in till staten ska fördelas och redovisas till kommunerna i relation till deras invånarantal och i tillämpliga delar enligt vad lagen om skatteredovisning (532/1998) föreskriver om redovisning av kommunalskatten. (Nytt)

Helsingfors den 19 november 2010

Mikko Kuoppa /vänst
Minna Sirnö /vänst
Matti Kauppila /vänst
Matti Ahde /sd

Matti Saarinen /sd
Eero Heinäluoma /sd
Pia Viitanen /sd
Valto Koski /sd