

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 141/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jussi Kauppila, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja-Riitta Blauberg, miljöministeriet
- expert Tuuli Oikarinen, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Sirje Stén, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Heikki Lehtinen, jord- och skogsbruksministeriet
- projektkoordinator Jari Hakala, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- verksamhetsledare Vesa Karttunen, Centralförbundet för Fiskerihushållning
- verkställande direktör Kim Jordas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- verksamhetsledare Olli Saari, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet
- Naturresursinstitutet
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- Finlands miljöcentral
- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Skogsindustrin rf
- Finlands Dagligvaruhandel rf
- Finlands Fiskodlarförbund rf
- Suomen Sisävesiammattikalastajat ry
- WWF Finland
- Mua-Tuote Oy
- Rapala VMC Oyj

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

- Eumer Finland Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om utgångspunkterna i propositionen

Propositionen grundar sig i första hand på direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det vill säga det så kallade SUP-direktivet. SUP-direktivet skulle ha införlivats i den nationella lagstiftningen senast den 3 juli 2021. Direktivets målsättning är att förhindra och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, i synnerhet vattenmiljön, och på människornas hälsa. Målet är också att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Direktivets tillämpningsområde omfattar produkter av oxo-nedbrytbar plast, fiskeredskap som innehåller plast samt vissa explicit angivna plastprodukter för engångsbruk. En del av de föreslagna ändringarna syftar också till att komplettera genomförandet av EU:s avfallslagstiftningspaket som berör sex viktiga direktiv inom avfallssektorn.

I propositionen föreslås att omsättningsgränsen på en miljon euro för tillämpningsområdet för producentansvaret för förpackningar avskaffas. Avskaffandet av omsättningsgränsen behövs för att komplettera verkställigheten av EU:s avfallslagstiftningspaket samt för att genomföra SUP-direktivet. Det finns flera tiotusentals producenter med en omsättning som understiger en miljon euro och cirka 21 000 av dem är jordbruksföretag. För att förändringen inte ska leda till en kraftig ökning av antalet producenter, orimliga kostnader och ökad administrativ börda föreslås det att definitionen av producent ändras när det gäller så kallade serviceförpackningar och odlarförpackningar. Som producent av serviceförpackningar och odlarförpackningar betraktas enligt lagförslaget den som tillverkar eller importerar förpackningarna, i stället för den som förpackar produkterna eller importerar de förpackade produkterna. Producentansvarsskyldigheterna ska enligt förslaget inte heller omfatta förpackningsmaterial för foderbalar. Jord- och skogsbruksutskottet välkomnar de föreslagna ändringarna som gäller producentansvaret för förpackningar. Utskottet påpekar att propositionen kan bidra till att öka efterfrågan på fiberbaserade material som ersätter plast. Det här främjar i sin tur möjligheterna att producera råvaran för detta och att utvidga jord- och skogsbruksföretagarnas näringsverksamhet också i Finland.

De plastprodukter som hör till SUP-direktivets tillämpningsområde är sådana som oftast skräpar på stränderna i EU-området. Utskottet påpekar att det i Finland finns relativt få uppgifter om den totala mängden plastavfall som hamnar i miljön. Majoriteten av uppgifterna har man hittills fått genom uppföljningar av strandskräp, men på grund av strändernas läge ger det ändå inte någon heltäckande bild av mängden skräp som uppkommer till havs. Den vanligaste enskilda kategorin av skräp både i Finland och på andra håll i världen är cigarettfimpar tillverkade av cellulosaaacetat, vilket också uppföljningen av strandskräp visar. I uppföljningarna mellan åren 2012 och 2018 utgjorde cigarettfimpar 67 procent av allt skräp på stränderna. I övrigt skiljer sig strandskräpet i Finland avsevärt från skräpet på stränderna i EU i genomsnitt. Av de produkter som omfattas av SUP-direktivet finns inte vaddpinnar, ballonger, pinnar som ska fästas vid ballonger, dryckesflaskor eller hygienartiklar med bland de vanligaste kategorierna av skräp i Finland. På listan över de vanligaste typerna av skräp som kommer från fiskeredskap finns endast rep, som dock inte utslutande härstammar från fiske. I Finlands miljöcentrals rapport om nedskräpning av Finlands

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

havsområden (rapportens namn på finska Suomen merialueen roskaantumisen lähteet) har det uppskattats att cirka 6,3 procent av skräpet på stränderna kommer från fiske. Enligt en grov uppskattning av Naturresursinstitutet lämnas varje år ungefär 2 000 nät från fritidsfiske i vattnet eller på stränderna. Det här motsvarar ungefär ett ton makroplast. Såväl vid kommersiellt fiske som vid fritidsfiske används kanistrar för märkning av nät, och rep för att fästa kanistrarna. Det bedöms att sammanlagt 0,5 ton av den här typen av plast från fritidsfiske kommer ut i havsmiljön varje år. Motsvarande siffror för det kommersiella fisket är ungefär ett ton per år.

För att genomföra SUP-direktivet tas bland annat fiskeredskap som innehåller plast in som en ny produktgrupp i avfallslagens bestämmelser om producentansvar. I Finland omfattar producentansvaret i nuläget inte uttjänta fiskeredskap. Enligt miljöskyddslagen för sjöfarten och fartygsavfallsdirektivet som ligger till grund för den ska det ändå finnas tillräckliga mottagningsarrangemang i hamnarna för avfall från de fartyg som vanligen använder dem. Till en god verksamhetskultur inom det kommersiella fisket hör att fångstredskapen lyfts upp ur havet efter avslutat fiske. Fångstredskapen är värdefulla och det läggs ner mycket arbete på dem och därmed tas utrustningen också väl om hand. Kommersiella fiskare har dessutom skyldighet att anmäla om fångstredskap som försvunnit och de är skyldiga att försöka återfå redskapen. Utskottet understryker att det framför allt är till följd av misstag som fiskeredskap försvinner i naturen och inte för att de avsiktligt skulle slängas bort. Fiskeredskapen avviker på det här sättet väsentligt från de plastprodukter för engångsbruk som berörs av SUP-direktivets tillämpningsområde.

Utskottet ser SUP-direktivets mål om att förhindra och minska plastprodukters inverkan på vattenmiljön som välkommet och angeläget. Inrättandet av ett ändamålsenligt system för insamling och återvinning av trasiga och kasserade fiskeredskap, till exempel i hamnar och på populära platser för strandfiske, är i sig också värt att understöda. Med tanke på direktivets syfte är det dock särskilt med avseende på finländska förhållanden en överdimensionerad åtgärd att förpliktelserna fullt ut gäller flera tillverkare och producenter av plastprodukter för engångsbruk och även producenter av fiskeredskap som innehåller plast. Vid beredningen av direktivet har de uppställda kraven inte ställts i relation till mängden uttjänta fiskeredskap som finns i olika medlemsländer eller till omfattningen av ländernas fiskeverksamhet eller produktion av fiskeredskap. Enligt uppgifter till utskottet finns det inte heller för närvarande möjligheter att återvinna fiskeredskap i Finland. Enligt utskottet motsvarar kraven som ställs på producentansvaret för fiskeredskap inte den proportionalitetsprincip som reglerar utövandet av EU:s befogenhet. Med hänsyn till dessa utgångspunkter är det av yttersta vikt att den nationella verkställigheten av direktivet genomförs på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt och att det nationella handlingsutrymmet utnyttjas till fullo.

Ordnande av producentansvaret för fiskeredskap

Producentansvar innebär enligt 6 § i avfallslagen att producenten, det vill säga tillverkaren, importören eller någon annan som släpper ut produkten på marknaden, antingen bär det ekonomiska ansvaret eller såväl det ekonomiska som det operativa ansvaret för att ordna avfallshantering för produkten. Enligt lagförslagets 48 § omfattar producentansvaret, oberoende av försäljningssättet, de produkter som anges i bestämmelsen och de producenter som yrkesmässigt släpper ut dem på marknaden eller säljer dem genom distansförsäljning direkt till användare. För att fullgöra producentansvarsskyldigheterna ska producenten ansluta sig till en producentsammanslutning som godkänts för införande i producentregistret eller tillsammans med andra producenter bilda en så-

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

dan. I propositionen konstateras det att skäl 25 i ingressen till SUP-direktivet och direktivets artikel 3.11 tyder på att fiskare inte ska omfattas av definitionen av producent eller av tillämpningen av producentansvarsskyldigheterna. Avgränsningen har i propositionen beaktats genom kriteriet om yrkesmässig verksamhet som ingår i 48 § om definitionen av förpackningsproducent. En fiskare som i liten skala importerar fiskeredskap för eget bruk betraktas inte som en producent. Utskottet påpekar att många kommersiella fiskare i Finland delvis själva bygger sina fångstredskap och en del tillverkar fångstredskap som de säljer till andra. Utskottet framhåller att den ovan beskrivna avgränsningen enligt vilken fiskare faller utanför definitionen av producenter är viktig och motiverad.

Utskottet noterar att det också föreslås att kraven i SUP-direktivet genomförs i större utsträckning så att producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast enligt lagförslagets 48 § 1 mom. 11 punkt utöver fiskeredskap för havsfiske även omfattar redskap för insjöfiske. Vid havsfiske och insjöfiske används samma slags fiskeredskap, och en redskapstillverkare som släpper ut dem på marknaden kan inte veta om de kommer att användas på inre vatten eller till havs. En begränsning av producentansvaret till att gälla endast fiskeredskap som används i fiske till havs påverkar således inte enligt en preliminär bedömning antalet producenter som omfattas av bestämmelserna om producentansvar. De åtgärder som behövs för att särskilja fiskeredskapen skulle enligt utredningar ha blivit dyrare för de producenter som omfattas av bestämmelserna än om fiskeredskapen för insjöfiske skulle inkluderas i producentansvarssystemet. I Sverige har man på motsvarande sätt utvidgat insamlingen till att gälla alla fiskeredskap, oavsett om de används till havs eller på inre vatten. Trots de praktiska utmaningarna när det gäller att särskilja fiskeredskapen anser utskottet att det i princip är problematiskt att Finland i fråga om fiskeredskap föreslår nationella bestämmelser som är strängare än SUP-direktivets miniminivå med avseende på att den nedskräpning som fiskeredskap orsakar i Finland har konstaterats vara ett mindre problem än i Mellaneuropa. Jord- och skogsbruksutskottet anser att miljöutskottet ytterligare bör överväga de praktiska möjligheterna att begränsa producentansvaret för fiskeredskap till att gälla endast fiskeredskap som används för havsfiske och som i praktiken huvudsakligen är desamma som används för insjöfiske.

Bestämmelserna om producentansvar i avfallslagen gäller på det sätt som förutsätts i SUP-direktivet alla fiskeredskap som innehåller plast, det vill säga både redskap som används för kommersiellt fiske och redskap som används för fritidsfiske. Avsikten är dock att det i en förordning som utfärdas med stöd av avfallslagen ska ingå närmare bestämmelser om kraven på insamlingsnätverk, som är olika för stående fångstredskap och för spöfiskeredskap. Det här innebär att den gemensamma producentsammanslutningen i praktiken kommer att ha två avfallshanteringssystem som delvis har separata grunder för hur avgifterna bestäms. Gemensamma kostnader är endast de administrativa kostnader som producentsammanslutningens verksamhet medför. Det nätverk som ordnas för insamling av stående fångstredskap ska enligt propositionen bestå av fasta insamlingsställen som producentsammanslutningen kan ordna antingen genom en omfattande hämtning eller genom ambulerande insamling. Insamling av spöfiskeredskap kan ordnas i kampanjform enligt producenternas egen planering så att den inriktas på fiskeredskap som kan materialåtervinnas eller återanvändas och som skadar miljön, och alla spöfiskeredskap som omfattas av producentansvaret behöver alltså inte samlas in. För insamling av vattenodlingsredskap fastställs inget särskilt krav på insamlingsnätverk. Vattenbruksproducenterna behöver då inte nödvändigtvis ansluta sig till en producentsammanslutning, utan kan anmäla sig direkt till det producentre-

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

gister som NTM-centralen i Birkaland upprätthåller. På årsnivå insamlas få vattenodlingsredskap som innehåller plast och som kasserats på grund av att de är slitna eller trasiga. Utskottet anser att den regleringsmodell som föreslås i fråga om vattenodlingsredskap är motiverad.

I propositionen konstateras att det i en förordning som utfärdas med stöd av lagen ska föreskrivas att den nationella separatinsamlingsgraden för uttjänta fiskeredskap är tio viktprocent. Som det konstateras ovan finns det för närvarande inga tillförlitliga forskningsdata om mängden avfall från fiskeredskap, men genom det nätverk för separat insamling som avses i propositionen kommer uppgifterna om mängden uttjänta fiskeredskap i fortsättningen att preciseras. Enligt bedömningar som framställts till utskottet är det möjligt att åtminstone under de första åren uppnå insamlingsmålen på tio procent för nät och andra fångstredskap, om fiskeredskap som förblivit oanvända insamlas genom kampanjer. Det är viktigt att mängden uttjänta fiskeredskap följs noggrant också efter de första åren och att miniminivån för insamlingen vid behov ändras.

De årliga kostnaderna för att ordna avfallsinsamlingen för fullgörandet av producentansvaret är enligt miljöministeriets prognos mellan 80 000 och 180 000 euro i fråga om stående fångstredskap. Kostnaderna för kampanjer för insamling av spöfiskeredskap är betydligt mindre. Dessutom medför en producentsammanslutnings verksamhet kostnader för alla medlemmar i producent-sammanslutningen. Miljöministeriet har under beredningen identifierat att det finns närmare 80 producenter av fiskeredskap, och utöver dem finns sannolikt fler som inte identifierats. Varje producent har flera, upp till hundratals, produkter som klassificeras som fiskeredskap. Producenterna fördelar kostnaderna för producentansvaret på samtliga produktpriser. Enligt erfarenheterna från de befintliga producentansvarssystemen innebär det här att prishöjningen på en enskild produkt i allmänhet inte är stor. En enskild producents produktsortiment kan omfatta både stående fångstredskap och redskap för spöfiske. Utgångspunkten i bestämmelserna om producentansvar är likabehandling av producenterna så att var och en betalar avfallshanteringen för sina egna produkter utifrån produkternas marknadsandel. Utskottet ser det också som viktigt att kostnaderna för insamling av stående fångstredskap och spöfiskeredskap även kan särskiljas så att kostnaderna som uppkommer av att samla in fångstredskap kan riktas direkt till producenterna av redskapen i fråga och till rätt produktslag.

Jord- och skogsbruksutskottet betonar att omsättningen för import och tillverkning av fiskeredskap är anspråkslös jämfört med andra produkter som omfattas av producentansvar. I Finland finns det på landskapsnivå en betydande mängd småskalig produktion av fiskeprodukter, särskilt för spöfiske, och vissa större producenter exporterar en betydande andel av sin produktion. Producentansvaret för fiskeredskap ökar kostnaderna för tillverkare och importörer av fiskeredskap, och kostnaderna påverkar priset på produkterna. Indirekt kan detta också påverka priset på inhemsk fisk. Utskottet förstår också oron för att fiskarna i allt större utsträckning övergår till att köpa fiskeredskap i utländska nätbutiker om producentansvaret ökar trycket på att höja priserna på inhemska redskap. Enligt propositionen omfattas också utländska nätbutiker av producentansvaret, men det är betydligt svårare att utöva tillsyn över dem än över inhemska producenter. I synnerhet näthandeln och tillsynen över den i länder utanför EU är en utmaning för producenterna och myndigheterna i hela EU. Det är viktigt att finna gemensamma lösningar för att öka tillsynen på EU-nivå, vilket på längre sikt kan underlätta situationen för finländska producenter. Utskottet anser att det är nödvändigt att de totala kostnaderna för ordnandet av avfallsinsamling för att fullgöra producentansvaret övervakas under de första åren av producentansvarssystemet samt att

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

konsekvenserna för priset på fiskeredskap och fisk följs och att man vid behov ingriper i kostnader som är större än beräknat genom att ändra lagstiftningen.

Avslutningsvis upprepar utskottet sin ståndpunkt att det särskilt med avseende på finländska förhållanden är ytterst viktigt för företag och andra aktörer inom fiskerinäringen att producentansvaret för uttjänta fiskeredskap genomförs på ett förnuftigt och kostnadseffektivt sätt. Av förslaget framgår att producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast enligt myndigheternas bedömning är betydligt mindre än för de andra producentansvarssektorerna. Aktörerna inom branschen har ändå lyft fram flera av ovan behandlade farhågor och osäkerhetsfaktorer som gäller ordnandet av producentansvaret. Utskottet anser det vara viktigt att den kommande producentsammanslutningen för uttjänta fiskeredskap ges så stor frihet som möjligt att planera och genomföra avfallsinsamlingen på ett kostnadseffektivt sätt. Producentsammanslutningen kan om den så önskar även ordna insamlingen av fiskeredskap tillsammans med andra producentansvarssektorer. Producentsammanslutningens egen planering är det bästa sättet att undvika en situation där det finns för många mottagningsplatser i förhållande till mängden avfall som samlas in och att den transport och trafik som förutsätts för en separat insamling av avfall orsakar betydande utsläpp. Producentsammanslutningen kan enligt förslaget ordna fasta mottagningsställen för stående fångstredskap på de platser de anser bäst. Avsikten är dock att minimiantalet mottagningsplatser ska föreskrivas genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av avfallslagen. Antalet fasta mottagningsställen har utifrån det utkast till förordning som lämnats till utskottet minskats från det tidigare föreslagna till 150 mottagningsställen. Enligt propositionen har kostnadsförslag som gäller omfattningen av insamlingsnätverket för stående fångstredskap gjorts utifrån alternativ med 100, 200 och 300 fasta insamlingsställen och kostnaderna för en separat insamling kan anses stå rätt så direkt i proportion till antalet insamlingsställen. Utskottet anser att SUP-direktivet också till denna del nationellt bör genomföras så flexibelt som möjligt och att antalet mottagningsplatser bör vara rimligt i förhållande till mängden avfall som samlas in. Utskottet förutsätter att möjligheten att minska minimiantalet mottagningsplatser som ingår i utkastet till förordning utvärderas på nytt. Alternativt ska möjligheten att ordna insamling av stående fångstredskap i kampanjform på motsvarande sätt som för spöfiskeredskap utredas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande JsUU 26/2022 rd

Helsingfors 27.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.