

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 127 och 152 § i avfallslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 november 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 127 och 152 § i avfallslagen (RP 201/2013 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Ville Niinistö
- miljøråd Riitta Leinen och konsultativ tjänsteman Tarja Blauberg, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Tapani Koivumäki, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Tuomo Aunola, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- direktör Tuuri Kerttula, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- utvecklingsingenjör Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- divisionschef Petri Kouvo, Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster

- verkställande direktör Juha-Heikki Tanskanen, Förpackningsbranschens Miljöregister PYR Ab
- branschchef Anna Vainikainen, Livsmedelsindustriförbundet rf
- verkställande direktör Markku Salo och chef för juridiska ärenden Leena Eränkö, Jätelaitosyhdistys ry
- direktör Ilkka Nieminen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- tf. verkställande direktör Pia Vilenius, Miljöföretagens Förbund rf
- expert Pertti Sundqvist, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Finlands Returplast Ab
- Förpackningsbranschens Miljöregister PYR Ab, Mepak-Kierrätys Oy, Suomen Kuitukierrätys Oy, Suomen Keräyslasiyhdistys ry och Finlands Returplast Ab (gemensamt yttrande).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att avfallslagen ändras så att tidpunkten för ikraftträdande av bestämmelserna om vissa skyldigheter som gäller producentansvaret för förpackningar skjuts upp. Det föreslås att övergångstiden för tillämpningen av de bestämmelser som gäller producentans-

varet för förpackningar förlängs med ett år till den 1 maj 2015. Det föreslås dock att avfallslagens bestämmelser om mottagning och transport av kasserade förpackningar i huvudsak ska tillämpas på förpackningsproducenterna först från och med den 1 januari 2016. De förlängda över-

gångstider som föreslås säkerställer att förpackningsproducenterna och övriga aktörer får den tid de behöver för att utveckla sin verksamhet så att den överensstämmer med avfallslagen, och möjliggör ett kontrollerat genomförande av reformen av producentansvaret för förpackningar. I propositionen föreslås dessutom en sådan pre-

cisering av avfallslagens bestämmelse om tillsynen över produkter och produktmärkningar som behövs för att Säkerhets- och kemikalieverket ska kunna sköta den marknadstillsyn över förpackningar som myndigheten föreslås ansvara för.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det föreslås i regeringspropositionen bland annat att tillämpningen av det så kallade fulla producentansvaret ska skjutas upp med ett år till den 1 maj 2015. Enligt den skyldighet som ingår i totalreformen av avfallslagen ska fullt producentansvar inträda den 1 maj 2014. Eftersom någon förordning om nätet av insamlingsplatser inte har utfärdats har producenterna inte kunna bygga upp ett nät som motsvarar kraven. Om inte övergångstiden förlängs, kommer producenterna från och med 1 maj 2014 att bryta mot lagen, eftersom de inte hinner bygga upp ett adekvat nät och målen för materialåtervinning därmed sätts på spel. En förutsättning för byggandet är att egenskaperna för nätet regleras i detalj genom en förordning av statsrådet.

Eftersom förseningen framförallt beror på att miljöministeriet på grund av de vitt skilda åsikter i frågan som råder vid ministeriet inte har kunnat bereda förordningen inom den tidsplan som anges i lagen, anser miljöutskottet att det är oskäligt att tvinga producenterna in i en situation där de inte förmår uppfylla kraven i lagstiftningen, även om de skulle vilja. Det är inte skäligt att förvänta sig att det byggs upp ett nätverk så länge ingen vet vilka krav det ska uppfylla. Det är inte heller motiverat att ålägga producenterna att ta hand om alla de vitt spridda mottagningsställena i glesbygdsområdena som kommunerna nu sköter, eftersom miljökonsekvenser och kostnader för insamlingen måste beaktas när kraven ställs upp. Enligt den konsekvensbedömning Finlands miljöcentral gjort ökar insamlingsplatserna i glesbygden märkbart miljökonsekvenserna av och kostnaderna för transporter.

Av dessa orsaker anser utskottet att det är nödvändigt att förlänga övergångsperioden.

Detta medför onekligen att kommunernas skyldigheter fortgår, men eftersom det inte är fråga om någon ny skyldighet utan enbart om en relativt kort förlängning av ett redan befintligt åliggande, måste förlängningen anses godtagbar. Utskottet understryker att en annan grund för att godkänna en förlängd övergångstid är att det i den uppkomna situationen endast på detta sätt är möjligt att åstadkomma ett högklassigt och rikstäckande nät av insamlingsplatser som också är effektivt logistiskt sett. Övergångstiden för producentansvaret får inte förlängas mera än vad som föreslås i regeringspropositionen.

Det är emellertid oroväckande att det nät som inrättas av producenterna eventuellt försämrar servicen för konsumenterna jämfört med den service kommunerna nu står för. Utskottet förutsätter att det i statsrådets förordning föreskrivs tillräckligt detaljerat om vilka krav ett tillräckligt täckande nät ska uppfylla för att trygga en adekvat service på det sätt som framställs i betänkandet.

Ett tillräckligt täckande nät av insamlingsplatser

Enligt 49 § i avfallslagen ska producenten ordna mottagningsplatser för kasserade produkter så att produkterna kostnadsfritt och utan svårighet kan lämnas där. När antalet mottagningsplatser som behövs fastställs områdesvis ska hänsyn tas till typen och den förväntade mängden av samt beskaffenheten hos de kasserade produkter som

lämnas till mottagningsplatserna och till den miljöpåverkan och de kostnader som mottagningen och transporten ger upphov till. Antalet kan variera för olika produktgrupper och områden.

Enligt utskottet bör de preciserade kraven i förordningen om placeringen av mottagningsplatser säkerställa att förpackningarna utan svårighet kan lämnas där på det sätt som avses i den nämnda paragrafen. Att produkterna kan lämnas till mottagningsplatserna utan svårighet är ett centralt krav och de övriga kraven ska beaktas när detta grundläggande krav fastställs närmare. Det är enligt utskottet väsentligt att mottagningsplatserna placeras i närheten av central service eller viktiga transportleder. Om mottagningsplatserna placerar tillräckligt centralt kan detta göra att kravet på att produkterna ska kunna lämnas utan svårighet uppfylls bättre än nu, även om antalet mottagningsplatser minskar. De ska trots det finnas på tillräckligt många ställen och inte enbart i närheten av de största affärerna.

Utgångspunkten ska enligt förslaget i regeringens proposition om en totalreform av avfallslagen (RP 199/2010 rd) vara att den sista innehavaren av produkten tryggas en viss minimivå på servicen i hela landet. Enligt miljöutskottets betänkande (MiUB 4/2004 rd) "bör avfallshanteringen av produkter som omfattas av producentansvaret ses som en nödvändig serviceform vars tillgänglighet och kvalitet bör säkerställas under alla förhållanden. Insamlingen av avfall bör därför skötas på ett sätt som uppfyller kraven även när det är fråga om områden som inte är fördelaktiga i kostnadshänseende. Enligt utskottet är det med tanke på producentansvarssystemet särskilt viktigt att innehavaren av en produkt i praktiken har en skälig möjlighet att lämna en kasserad produkt i systemet. Utskottet anser att skälighetsvillkoret förutsätter att det finns ett rikstäckande nät av mottagningsplatser så att avståndet till mottagningsplatsen motsvarar ett normalt avstånd till en mottagningsplats för specialavfall eller till en affär som säljer samma typ av produkter."

Utskottet hänvisar till denna utgångspunkt och anser att principen om kostnadseffektivitet

visserligen bör beaktas när nätet av insamlingsplatser byggs upp, men det är bara en aspekt. En tillräcklig servicenivå är det huvudsakliga målet vid bedömningen av att kravet på att produkterna ska kunna lämnas utan svårighet är uppfyllt. I glesbygden bör ett tillräckligt antal insamlingsplatser placeras på centrala ställen eller vid viktiga transportleder, även om det blir dyrare än att placera dem i tätorter, för att kravet på att produkten ska kunna lämnas in utan svårighet ska uppfyllas. Detta krav kan uppfyllas genom att placera mottagningsplatserna i närheten av affärer eller annan service. I glesbygdsområden kan det vara fråga om en liten affär, och det ska inte förutsättas att insamlingsplatser är placerade enbart i anslutning till stormarknader. Det bör emellertid beaktas att även annan invånarservice i glesbygdsområdena numera är koncentrerad till servicecenter. Nätet av insamlingsplatser i glesbygden uppvisar stora regionala variationer; på vissa håll är nätet täckande och håller hög kvalitet, medan utrustningen på andra håll är föråldrad och insamlingsplatserna ogynnsamt placerade med tanke på hur invånarnas normalt rör sig.

Det kan vidare konstateras att materialåtervinningen av förpackningsavfall är ordnad på mycket olika sätt i städerna jämfört med i glesbygdsområdena. I städerna ingår insamlingen av förpackningsavfall i hanteringen av kommunalt avfall och är en del av fastigheternas avfallsinsamling. I glesbygdsområdena finns det inte någon avfallsinsamling fastighetsvis, utan insamlingen sker vid separata regionala insamlingsplatser. Exempelvis Helsingforsregionen har ett högklassigt nät av insamlingsplatser, vars servicenivå inte får försämras. När det fulla producentansvaret för förpackningarna inträder kan kommunen fortfarande komplettera producenternas regionala avfallsuppsamling och sköta fastigheternas avfallshantering. Också fastighetsinnehavarna har på vissa villkor rätt att ordna transporten av förpackningsavfall från fastigheten. Att insamlingen av förpackningsavfall ordnas av fastigheten förväntas bli allt vanligare, i synnerhet i större tätorter. Kommunerna har dessutom lagstadgad skyldighet att se till att det

separat samlas in andra återvinningsdugliga avfallslag från boende än förpackningsmaterial. Det som sägs ovan påverkar hur insamlingssystemet som helhet gestaltar sig.

Ambitiösa återvinningsmål och ett högklassigt nät av insamlingsplatser

Utskottet förutsätter att de mål som ställs upp för återvinningen är tillräckligt ambitiösa och på så sätt gagnar avfallslagets grundläggande mål att främja återvinning och att iaktta prioriteringsordningen. Vid beredningen av förordningen bör det alltså beaktas att nätet av insamlingsplatser ska vara så täckande att de strängare återvinningsmålen nås, samtidigt som konsumenten ska kunna lämna in sitt förpackningsavfall utan svårighet. De producentvisa återvinningsmålen ska ställas så att de är betydligt strängare än de förordningsutkast som hittills stått till utskottets förfogande. I fråga om målen på riksnivå gäller att måluppställningen vållat besvär med anledning av bristande statistikföring, men också för deras vidkommande bör man så gott de låter sig göra uppnå en strängare målnivå än den som återvinningsresultaten från de senaste åren uppnått.

Utskottet anser att ett nät av insamlingsplatser grundat på producentansvar inte bara ska vara tillräckligt täckande utan också högklassigt och uppbyggt enligt kundernas behov. Det högklassiga nätet ska vara ett välskött och nationellt täckande servicesystem som kunden utan svårighet ska kunna skilja från andra system. Utskottet framhåller att det också är viktigt att säkerställa att samarbetet mellan kommunerna och producenterna fungerar. När kommunerna hur som helst har rollen som avfallshanteringsmyndighet och ansvarar för den kommunala avfallshanteringen, är det väsentligt att rådgivningssystemen för konsumenterna konstrueras så att de så enkelt som möjligt får den hjälp de behöver, vare sig de ringer till kommunen eller producenternas rådgivningstjänst. Också frågan om vem som ansvarar för att det är rent och snyggt på insamlingsplatserna och hur de ska underhållas bör redas ut innan systemet tas i bruk.

Också det faktum att förpackningar som nät-handeln distribuerar faller utanför producentansvaret är en brist som bör noteras. På grund av den växande näthandeln hotar problemet med dessa fripassagerare att bli omfattande. Här krävs enligt utskottet snabba och aktiva åtgärder för att påverka lagstiftningen på EU-nivå. Om frågan inte går att lösa på den nivån, måste nationella åtgärder övervägas.

Därför anser utskottet att det är viktigt att miljöministeriet tillsätter en samarbetsgrupp med representanter för kommunerna, producenterna och andra viktiga intressenter för att främja ett fungerande samarbete och sköta bevakningen av dessa frågor.

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med de anmärkningar som nämnts och föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om de krav på nätet av insamlingsplatser som ska ingå i bestämmelserna på förordningsnivå.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det noga övervakas hur det nät av insamlingsplatser för förpackningar som producenterna ansvarar för byggs upp, att servicen håller god kvalitet och är lättillgänglig och att åtgärder vid behov omedelbart vidtas för att i hela landet säkerställa tillgången till och kvaliteten på den service som grundar sig på producentansvar och att återvinningsmålen uppfylls på ett sådant sätt att servicenivån inte sjunker i någon del av landet. I övervakningen ska man särskilt bedöma vilken effekt åtgärderna får på situationen i glesbygdsområdena och att återvin-

ningen fungerar. Den första utredningen över övervakningen och de genomförda åtgärderna ska lämnas till miljö-

utskottet ett år efter det att producentansvaret inträtt.

Helsingfors den 11 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /saf

Eeva-Maria Maijala /cent
Tapani Mäkinen /saml
Martti Mölsä /saf
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Mirja Vehkaperä /cent
Juha Väättäinen /saf (delvis)
ers. Sirpa Paatero /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.