

## MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2008 rd

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

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 februari 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 176/2007 rd) till miljöutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Klaus Pfister, miljöministeriet
- överinspektör Teemu Virtanen, Birkalands miljöcentral

- verkställande direktör Jarmo Pudas, AkkuSer Oy
- utvecklingschef Matti Järvelä, Datec Technologies Ltd.
- miljöingenjör Seija Paajanen, Finlands Kommunförbund
- miljöchef Marja Ola, Tekniska Handelsförbundet
- specialrådgivare Peter Malmström, Teknologindustri rf
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagarnas Förbund rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Finlands Naturskyddsförbund rf.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att avfallslagen kompletteras med de bestämmelser som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om batterier och ackumulatorer.

Avfallshanteringen av förbrukade batterier och ackumulatorer ska i fortsättningen bygga på producentansvar. I propositionen ingår bestämmelser om avfallshanteringen av förbrukade batterier och ackumulatorer samt producentens skyldigheter beträffande finansieringen av den. Förutom producenter ska också distributörer av batterier och ackumulatorer delta i insamlingen och mottagningen av bärbara förbrukade batte-

rier och ackumulatorer. Vidare regleras skyldigheten att märka batterier och ackumulatorer och vissa preciseringar görs i bestämmelserna om införande i producentregistret och godkännande för införande i producentregistret samt i bestämmelserna om marknadstillsyn över produkter. Närmare bestämmelser om batterier och ackumulatorer och om avfallshanteringen av förbrukade batterier och ackumulatorer utfärdas genom förordning av statsrådet.

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2008.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

EU:s strategi om förebyggande och materialåtervinning av avfall syftar till att utveckla EU till ett återvinningssamhälle där uppkomsten av avfall undviks och avfallet nyttiggörs som en tillgång. Utskottet framhåller att detta är viktigt för att vi ska kunna använda naturtillgångar effektivare, minska negativa miljökonsekvenser och försöka få kontroll över klimatförändringen. Avsikten är nu att med hjälp av ett producentansvarssystem låta producenterna, dvs. den privata sektorn, överta hela ansvaret för avfallshanteringen av vissa avfallskomponenter. Målet är att effektivisera återanvändning av produkter, återanvändning och återvinning av kasserade produkter plus annan avfallshantering. Dessutom ska mängden deponerat avfall minska.

Den gällande avfallslagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Sedan dess har det skett stora omprioriteringar inom avfalls- och miljöpolitiken som tar sikte på att övergå till ett återvinningsamhälle och förebygga uppkomsten av avfall. Materialeffektivitet finns också bland prioriteterna. Producentansvar är ett nytt tillägg till ett system där producenter och importörer allt mer tar över det ansvar som offentliga aktörer tidigare haft. Det har uppkommit en marknad för avfallskomponenter som material återvinns globalt. Efterfrågan på avfallsmaterial har ökat och priset har stigit samtidigt som det uppstått konkurrens och lönsam affärsverksamhet på området.

Utskottet noterar att producentansvarssystemen i regel fungerat bra och bildat en grund som återvinningssamhället kan byggas på. I bästa fall är systemen mycket effektiva och förebygger avfall genom att kostnaderna för produktens hela livscykel ingår i produktpriset och avfallet materialåtervinns enligt en avfallshierarki. Men det har också kommit fram vissa problem med att

genomföra producentansvaret. Det rör sig om motstridiga synpunkter dels på omfattningen av olika parter ansvar, dels på rätten till avfall. Dessutom förekommer det oklarheter i definitionerna. Birkalands miljöcentral är riksomfattande tillsynsmyndighet och bör ha tillräckliga resurser att leda och övervaka verkställigheten i hela landet. Producenterna bör vara kapabla till konstruktivt och välfungerande samarbete. Det bör finnas ett funktionellt och effektivt system med sanktioner för att förebygga problem med fripassagerare.

Största delen av problemen och utvecklingsbehoven gäller alla producentansvarssektorer och kan därför inte lösas med hjälp av lagstiftning om någon enskild sektor. Utskottet är bekymrat över problemen med att omsätta producentansvaret i praktiken. Ett sådant problem är att få med alla företag i producentansvarssystemet för batterier och ackumulatörer. Men utskottet framhåller i alla fall att problemen med systemets grundläggande strukturer endast kan lösas i totalreformen av avfallslagen så att lösningarna gäller alla producentansvarssektorer. Samtidigt hänvisar utskottet till flera av sina tidigare ståndpunkter om behovet att omarbota avfallslagen (se t.ex. MiUB 4/2004 rd, MiUB 10/2006 rd och MiUU 25/2006 rd). Det rör sig bl.a. om att definitionen av avfall är otydlig, att andra begrepp i regleringen av producentansvaret är oklara och att genomförandet inte blivit etablerat.

Syftet med bestämmelserna om batterier och ackumulatörer är att det ska bli förbjudet att på marknaden släppa ut batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen (kvicksilver och kadmium) och att förbrukade batterier och ackumulatörer ska samlas in och materialåtervinnas i större utsträckning. Mängden förbrukade bärbara batterier och små ackumulatörer har ökat snabbt och största delen hamnar på deponier där de ökar belastningen på miljön. För att miljökonsekvenserna ska minska är det därför viktigt att ackumulatörer och batterier i möjligast stor utsträckning materialåtervinns.

Regeringens mål för insamlingen bygger på direktivet. Den lägsta insamlingsnivån för bärbara batterier och ackumulatorer är alltså 25 % senast 2012 och 45 % senast 2016. Dessutom ska återvinningssystemet fr.o.m. den 26 september 2009 uppnå en återvinningsgrad (50—75 %) som är specifik för respektive typer av batterier och ackumulatorer. För insamlingen av förbrukade industri- och bilbatterier ställs det inte upp några kvantitativa mål, men återvinningen är redan nu ganska effektiv eftersom den här typen av batterier är värdefulla i det avseendet. Däremot blir det enligt direktivet förbjudet att bränna dem och att bortskaffa dem i deponier. Utskottet ser det som viktigt att regleringen leder till en högre insamlingsnivå än vad direktivet kräver för bärbara förbrukade batterier och ackumulatorer. Insamlingsnivån bör bevakas och möjligheterna att höja kravnivån över minimimålen bör utredas snarast möjligt efter att systemet har införts.

Det är viktigt att informera konsumenterna och styra deras beteende i den riktningen att det blir möjligt att nå insamlingsmålen. Vid sidan av informationen är det väsentligt att insamlingsnätverket är tillräckligt omfattande.

I fråga om producentansvarssystemen framhäver utskottet också kommunernas roll och myndighetstillsynen även om ansvaret i princip övergår till de privata aktörerna. Utgångspunkten är att kommunerna inte har någon roll i producentansvarssystemet. Men de kan avtala med producenterna om organisering och underhåll av insamlingsställen plus ersättning för kostnader. Om kommunerna inte aktivt är med eller inte ställer sig positivt till att ordna insamlingsställen kan det bli svårt för producenterna att bilda ett rikstäckande insamlingsnätverk. Det är ekonomiskt motiverat att använda befintlig infrastruktur. Kommuninvånarna känner i regel till var avfall tas emot i kommunen. Därför kan samma insamlingsställen lämpligen användas i producentansvarssystemet.

Det är viktigt att den nationellt behöriga myndigheten tillförsäkras tillräckliga tillsynsresurser så att producentansvaret säkert blir omsatt i praktiken och problemet med fripassagerare

minskar. När avfallslagen omarbetas bör det fördomsfritt bli klarlagt om en felavgift eller ett slags ordningsbot kan påföras för försummelse att uppfylla skyldigheter. Men då behövs det en ny typ av reglering och en noggrann översyn av grunderna för straffrättsliga och administrativa påföljder.

I oktober 2007 tillsatte miljöministeriet en arbetsgrupp som ska revidera avfallslagstiftningen. Mandattiden löper ut den 30 april 2010. Reformen går bl.a. ut på att se över regleringen kring att förebygga uppkomsten av avfall och främja återvinning, utvärdera regleringen av producentansvar och utreda om tillsynen över avfallshanteringen är tillräcklig. Utskottet lyfter fram behovet av en totalreform och vill påskynda arbetet med att tydliggöra aktörernas ansvar och rättigheter i olika faser och förbättra och effektivisera tillsynen. Det är viktigt att arbetsgruppen behandlar problemen med producentansvaret ur många olika synvinklar så att systemet kan förbättras och de olägenheter som kommit fram kan minskas. Samtidigt bör det klarläggas om nya grupper kan tilldelas producentansvar.

### *Detaljmotivering*

57 §. Utskottet föreslår att 2 mom. ändras enligt propositionen. Dessutom föreslår utskottet att 3 mom. preciseras med en direkt hänvisning till den som svarar för retursystemet för dryckesförpackningar. Det är nödvändigt för att lagen möjligast entydigt ska ange möjligheten till förbud, begränsningar och andra bestämmelser.

58 §. Utskottet föreslår att 1 mom. preciseras med att Säkerhetsteknikcentralen i förekommande fall kan förena ett förbud utfärdat med stöd av 57 § 2 mom. med vite eller hot om tvångsutförande och avbrytande. Ändringen hänger samman med den ändring som regeringen föreslår i 57 § 2 mom. och är nödvändig för att Säkerhetsteknikcentralen inom ramen för den behörighet som den tilldelas i samma lagrum ska kunna utfärda vite och hot om tvångsutförande och avbrytande.

65 §. Utskottet föreslår att Säkerhetsteknikcentralen läggs till i listan över behöriga myndigheter i 65 §. Ändringen behövs på grund av ändringen i 57 §.

#### **Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

*att lagförslaget godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).*

#### **Utskottets ändringsförslag**

## **Lag**

### **om ändring av avfallslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i avfallslagen av den 3 december 1993 (1072/1993) 18 b § 1 mom. 5 punkten och 2 mom., 18 c § 2 mom., 18 d, 18 e och 18 n §, 50 b § 2 mom., 57 § 2 och 3 mom., 58 § 1 mom. (utesl.) samt 60 § och 65 §,

av dem 18 b § 1 mom. 5 punkten och 2 mom., 18 c § 2 mom., 18 d, 18 e och 18 n §, (utesl.) 50 b § 2 och 3 mom. samt 58 § 1 mom. sådana de lyder i lag 452/2004 (utesl.), 60 § sådan den lyder i lag 747/2007, och 65 § sådan den lyder i lag 605/1997, samt

*fogas* till 18 b § 1 mom., sådant det lyder i nämnda lag 452/2004, en ny 6 punkt, till 18 h §, sådan den lyder i senast nämnda lag, ett nytt 6 mom., till lagen en ny 18 o §, till 50 b §, sådan den lyder i senast nämnda lag och i lag 1040/2004, ett nytt 4 mom. och till 50 c §, sådan den lyder i nämnda lagar 452/2004 och 1040/2004, ett nytt 5 mom., som följer:

18 b—e, 18 h, 18 n, 18 o, 50 b och 50 c §  
(Som i RP)

57 §

*Förbud, begränsningar och andra bestämmelser*

— — — — —  
(2 mom. som i RP)

Om en producent, *en producentsammanslutning eller en upprätthållare av ett retursystem*

*för dryckesförpackningar* inte har ordnat sådan återanvändning, återvinning och annan avfallshantering som grundar sig på producentansvar på det sätt som förutsätts i denna lag eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den, kan Birkalands miljöcentral ålägga denna att göra verksamheten lagenlig eller återkalla sitt beslut om godkännande av producentsammanslutningen eller retursystemet för dryckesförpackningar i producentregistret.

58 § (Ny)

*Vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande*

Miljöministeriet, den regionala miljöcentralen eller den kommunala miljövårdsmyndigheten kan förstärka ett förbud eller en föreskrift som meddelas på grundval av denna lag eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av den eller Birkalands miljöcentral för iakttagande av bestämmelserna om producentansvar eller Finlands miljöcentral ett förbud eller en föreskrift som meddelas på grundval av avfallstransportförordningen eller Säkerhetsteknikcentralen ett förbud eller en föreskrift som meddelas enligt 57 § 2 mom. med vite eller hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad eller att verksamheten avbryts eller förbjuds.

— — — — —

60 §  
(Som i RP)

65 § (Ny)

*Försäljning av lös egendom som är föremål för hot om tvångsutförande*

Om det har bestämts att ett hot om tvångsutförande som gäller lös egendom skall verkställas och om egendomen har värde i pengar, har miljöministeriet, den kommunala miljövårdsmyndigheten, (utesl.) den regionala miljöcentralen och Säkerhetsteknikcentralen rätt att bortföra sådan egendom för återvinning eller sälja den för att täcka de kostnader som tvångsutförandet vållar. Eventuellt överskott skall återbäras till ägaren.

—————  
Ikraftträdande och övergångsbestämmelse  
(Som i RP)

***Utskottets förslag till uttalande***

*Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar verkställigheten av lagen och*

*överbäger möjligheten att höja insamlingsgraden för bärbara förbrukade batterier och små ackumulatorer för att nå miljömålen.*

Helsingfors den 13 mars 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Rakel Hiltunen /sd  
vordf. Pentti Tiusanen /vänst  
medl. Marko Asell /sd  
Susanna Haapoja /cent (delvis)  
Timo Kaunisto /cent  
Timo Korhonen /cent  
Merja Kuusisto /sd

Tapani Mäkinen /saml  
Petteri Orpo /saml  
Sanna Perkiö /saml  
Janne Seurujärvi /cent  
Tarja Tallqvist /kd  
Oras Tynkkynen /gröna  
Henna Virkkunen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.