

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till avfalls- skattelag

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 oktober 2010 en proposition med förslag till avfallsskattelag (RP 159/2010 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Merja Sandell och överinspektör Katja Viertävä, finansministeriet
- överinspektör Ari Seppänen, miljöministeriet
- enhetschef Risto Saarinen, Finlands miljöcentral
- ledande expert Lassi Hietanen, Lassila & Tikanoja Oyj
- verkställande direktör Kyösti Pöyry, Paperin-keräys Oy

- verkställande direktör Lauri Kivekäs, Rudus Oy
- chefen för samhällsteknik Kirsi Rontu, Finlands Kommunförbund
- miljöexpert Tiina Vuoristo, Skogsindustri rf
- verkställande direktör Markku Salo, Jätelaitosyhdistys ry
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagarnas Förbund rf
- förbundsstyrelseledamot Pertti Sundqvist, Finlands naturskyddsförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands näringsliv
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK Oy
- Metsä Tissue Oy
- Uusioaines Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet tillstyrker propositionen och ser den som synnerligen behövlig med tanke på lagens miljöstyrande effekt och eventuella positiva miljökonsekvenser.

Avfallsskatten har fungerat dåligt som incitament för att innehållet i den gällande lagen snarare

har styrts av fiskala och praktiska administrativa argument än av några miljöambitioner¹. Det är viktigt att avfallsskatten utvecklas i riktning mot ett verkligt skatteincitament. Det betyder att de fiskala argumenten beaktas som bakgrundsfaktorer men att styrningen utgår från kli-

¹ SRV:s revisionsberättelse 87/2004

matkonsekvenser och andra effekter och från avfallshierarkin.

EU:s avfallslagstiftning har som mål på sikt att göra EU till ett återvinningssamhälle där man försöker undvika avfall och utnyttja avfall som råvara. Det nya direktivet om avfall (2008/98/EG) lägger fast en avfallshierarki och avser att förebygga avfall, främja återanvändning och återvinning av avfall och förenkla den nuvarande avfallslagstiftningen i EU. Enligt avfallshierarkin följer avfallspolitiken en prioriteringsordning där det primära målet är att förebygga avfall, därefter att förbereda avfall för återanvändning, återvinna materialet, utnyttja avfallet på något annat sätt (inbegripet förädla det till energi) och som sista alternativ att bortskaffa det på lämpligt sätt.

Den riksomfattande avfallsplanen² är Finlands nationella plan för förebyggande av avfall och sju andra tvärssektoriella mål för avfallshanteringen som anger målen och de viktigaste styrmekanismerna i avfallsplanen för att nå målen. I målen ingår att:

1. förebygga uppkomsten av avfall genom bättre materialeffektivitet (till exempel vilka naturresurser som kräver ekonomisk styrning)

2. förbättra återvinningen (med ambitionen att undanröja problemen med den nuvarande avfallsskatten för att upprätta en styrmekanism som bäst främjar målen för avfallshanteringen)

3. främja hanteringen av farliga ämnen ur avfallssynvinkel

4. minska de negativa konsekvenserna av avfallshanteringen för klimatet (genom bättre energutvinning ur avfall men så att återvinningsbart material inte går till förbränning i större omfattning)

5. minska avfallshanteringens hälso- och miljöeffekter (bättre anvisningar om aska vid avfallsförbränning)

6. organisera avfallshanteringen bättre och tydligare (en totalreform av avfallslagen)

7. utveckla kompetensen i avfallssektorn (främja bättre materialeffektivitet)

8. ordna med bättre kontrollerade och säkrare internationella transporter av avfall.

Utskottet hänvisar till punkt 2 i den riksomfattande avfallsplanen, där det sägs att avfallsskatten bör struktureras kring en styrmekanism som på bästa sätt främjar målen för avfallshanteringen. De övriga målen för avfallshanteringen, till exempel att minska de negativa konsekvenserna för miljön och att se till att återvinningsbart material inte i större omfattning går till förbränning, bör således styra avfallsbeskattningen. Dessutom kräver direktivet om avfallsdeponering att de deponerade avfallsmängderna minskas i väsentlig grad. Avfallsskatten ska styra avfallet från hantering på avstjälningsplats till utvinning och återvinning, som biogasframställning, kompostering och förbränning. Det viktiga är att avfallsskatten backar upp den pågående totalreformen av avfallslagen och styr aktörerna så att de förebygger, återvinner och behandlar avfall i stället för att bortskaffa det i enlighet med avfallshierarkin och övriga principer för avfallshantering.

Utskottet tillstyrker propositionen också därför att avfallsskatten utvidgas till industrins privata avstjälningsplatser. Det är en viktig reform, för utskottet har i flera sammanhang skyndat på regeringen att se över avfallsskattelagen för att förbättra den miljöstyrande effekten och för att kommunala och privata avstjälningsplatser ska behandlas lika med avseende på kommunalt avfall³. Också OECD rekommenderar i sin rapport om den finländska miljöpolitikens genomslag 2009 bland annat att avfallsbeskattningen ska utvidgas till industrins privata avstjälningsplatser.

Utskottet anser att också avfallsskatten har utvecklats i rätt riktning. Den höjdes till 23 euro per ton avfall från 1 januari 2003 och till 30 euro från den 1 januari 2005. Regeringen föreslår en höjning till 40 euro per ton avfall 2011 och till 50 euro från början av 2013. Avkastningen på avfallsskatten beräknas stiga från 45 till 90 miljoner euro per år.

² Mot ett återvinningssamhälle — En riksomfattande avfallsplan fram till 2016, Miljön i Finland 32/2008

³ Uttalande 2 till RP 257/2006 rd — RSv 304/2006 rd och MiUU 20/2009 rd — MINU 2/2009 rd

Avfallsskattens struktur och skattesatsen är motiverade och bra, anser utskottet. Men det gäller att bevaka avfallsskattens miljökonsekvenser och att vidareutveckla skatten och skattesatsen så att de ännu bättre främjar principerna för avfallshanteringen med hänsyn till att avfallsskatten i alla fall bara är en av flera styrmekanismer. Materialeffektiviteten behöver till exempel förbättras ännu mer. De ekonomiska styrmekanismer som ska hjälpa till att förebygga avfall bör emellertid huvudsakligen riktas in på produktionen och handeln där avfallet uppkommer. I det avseendet är avfallsskatten inte nödvändigtvis någon effektiv styrmekanism.

Utskottet har en totalreform av avfallslagen under behandling just nu. Utsikterna att nå målen för avfallshanteringen påverkas inte bara av avfallslagen utan indirekt också av energibeskattningen och regeringens proposition om främjande av förnybar energi. För att reformernas sammantagna effekter ska kunna bedömas behöver hela komplexet utvärderas.

Skattesystemets miljökonsekvenser behöver följas upp och analyseras för att systemets effektivitet ska kunna bedömas och förbättras. Det måste ses till att uppföljningen är samordnad, för finansministeriet och miljöministeriet delar på ansvaret och befogenheterna.

Regeringen konstaterar att skattebasen i lagen ska ses över regelbundet för att den ska motsvara det aktuella läget och vara konsekvent för allt avfall. Det är en motiverad utgångspunkt och därför vill utskottet att man ser på nytt på grunderna för avfallsförbränningens skattefrihet i ljuset av målen i den riksomfattande avfallsplanen. Dessutom vill utskottet att finansutskottet tar en titt på propositionen på den punkt som gäller avfallsförbränningens skattefrihet och grunderna för den.

Detaljkommentarer

Utskottet påpekar för finansutskottet att det behövs uppföljning av hur avfallssklassificeringen genomförs i praktiken och av att den fungerar. Klassificeringen ligger till grund för antingen skatteplikt eller skattefrihet och då är det sär-

skilt viktigt att samordningen fungerar i praktiken. Det behövs ett nära samarbete mellan tullen och miljömyndigheterna, för även myndigheterna anser att EU:s avfallssklassificering som vår klassificering bygger på är tvetydig på vissa punkter. Enligt kommissionens preliminära plan ska ett beslut om en översyn av EU:s förteckning över avfall fattas inom 2012. Senast då måste det bedömas om avfallsskattelagen behöver ses över för att motsvara den nya klassificeringen.

I propositionens motivering konstateras det att ett område för mellanlagring av avfall en kortare tid än 3 år inte betraktas som en avstjälningsplats, men eftersom bestämmelsen inte fullt ut motsvarar bestämmelserna i statsrådets beslut om avstjälningsplatser som utfärdats med stöd av lagen, är det fullt möjligt att ett område som enligt avfallsskattelagen är ett tillfälligt lagringsområde utifrån miljölagstiftningen betraktas som en avstjälningsplats. Utskottet vill att man ser på om begreppen avstjälningsplats och tillfällig lagringsplats eventuellt behöver förtydligas.

Genom skattefrihet för förorenat jordmaterial främjas reningen av förorenade marker. Utskottet lyfter fram betydelsen av denna princip, som också den gällande lagen ger uttryck för, för reningen av förorenade marker. Det finns ett enormt behov av att återställa förorenade markområden och kostnaderna för det arbetet bör inte ökas. Fram till 2008 har totalt omkring 4 000 förorenade markområden återställts i Finland. Varje år återställs 300—400 objekt. Återställandet sker i regel genom utbyte av jordmassor, vilket kräver schaktning och transport av förorenat jordmaterial till hanteringsplatsen eller slutdeponeringsplatsen och dessutom möjligen schaktning och transport av ren jord. Finlands miljöcentral bedömer att återställandet av förorenad mark än så länge inte har utvecklats på ett sådant sätt att det skulle ha minskat materialflödet, minskat koldioxidutsläppen från återställningsåtgärderna eller förbättrat ekoeffektiviteten. Situationen måste bedömas på nytt också i det här avseendet.

Avfallsskatten för behandling av aska på avstjälningsplatserna främjar enligt regeringens bedömning återvinningen av aska. För främjad återvinning av aska krävs det återvinning på ett sätt som är acceptabelt med tanke på miljön. Avfallsskatten anses förbättra lönsamheten i projekt för återvinning av aska. Utskottet noterar att flygaskan enligt den gällande lagen är skattefri, för ju effektivare reningen av utsläppen till luft är, desto mer aska uppstår det. Det ber finansutskottet beakta att en förlängning av skattefriheten för flygaska behöver bedömas med hänsyn till att askan har blivit ett desto större problem ju mer användningen av förnybar energi ökat. Utskottet instämmer i att askan bör undantas från skatten till dess att hindren för att utnyttja den har undanröjts och de mest miljöhållbara återvinningsmetoderna har tagits fram. Det bör skyndsamt utredas om gränserna för användning av aska är lämpliga och nya allmänna råd i förekommande fall utarbetas.

Enligt propositionen kommer avsvärtningsslam som uppstår vid återvinning av returpapper att undantas från avfallsskatt, om kommissionen tillåter skattefriheten. Ur miljösynvinkel är det acceptabelt att avsvärtningsslammet är skattefritt, eftersom det utnyttjas till 98 % i anläggningsarbeten och för energiutvinning. Om avsvärtningsslammet beskattas kan hela återvinningen ställas på spel.

Enligt propositionen ska återvinningen av glasavfall och betongkross av alla storlekar i avstjälningsplatsernas konstruktioner vara skattefri. Men för att återvinningen ska godkännas som skattefri bör den vara planmässig, dvs. man ska redan när avfallet levereras till avstjälningsplatsen veta vad det ska användas till. Men enligt den gällande avfallsskattelagen anses be-

tongavfall som består av stycken med en diameter på mer än 150 mm inte som skattefritt avfall. Betongåtervinningen fungerar bra i Finland, för återvinningsgraden är över 80 procent. Den främsta orsaken till den effektiva återvinningen anses vara den bestämmelse i avfallsskattelagen som i praktiken hindrar att obehandlat stort betongavfall hamnar bland det avfall som deponeras på avstjälningsplatsen. Det kan inte heller rekommenderas som metod för vidareåtervinning av betongavfall. Det uppstår omkring en miljon ton betongavfall per år, vilket motsvarar 70 procent av allt byggavfall, och för målen med återvinning av allt byggavfall är det därmed mycket viktigt att systemet fungerar.

Det gäller att se till att återvinningen av betongavfall fungerar, inte bara för att det sparar det naturliga stenmaterialet utan också för att återvinningen har positiva miljöeffekter. Det är motiverat med skattefri återvinning på avstjälningsplatserna bara i ytterst begränsade fall när materialen används för konstruktionerna på avstjälningsplatserna i enlighet med miljötillstånd. Utskottet föreslår finansutskottet att det ändrar 6 § i lagförslaget om slopad skattefrihet för betongavfall när det gäller återvinning av betongkross med en diameter på mer än 150 mm på avstjälningsplatserna för att trygga återvinningen av betongavfall. Analogt kan skattefriheten för avfallsglas äventyra det redan etablerade återvinningssystemets funktion.

Utlåtande

Miljöutskottet anser

att finansutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 11 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent

Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent (delvis)
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.