

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § avfallsskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av 4 § avfallsskattelagen (RP 128/2002 rd) till finansutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat lagmotionen

— LM 111/2002 rd — Ulla Anttila /gröna m.fl.: Lag om ändring av 2 och 4 § avfallsskattelagen, remitterad den 10 oktober 2002.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i saken. Utlåtandet (MiUU 21/2002 rd) ingår som bilaga i detta betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överdirektör Lasse Arvela och regeringsråd Irmeli Virtaranta, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Klaus Pfister, miljöministeriet
- miljöjurist Leena Eränkö-Pohjanraito, Finlands Kommunförbund
- utredare Erja Heino, Finlands Naturskyddsförbund rf
- juridisk ombudsman Anna Lundén, Företagarna i Finland r.f.
- miljöjurist Benny Hasensen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund.

Dessutom har finansministeriet lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Proposition

Regeringen föreslår att avfallsskattelagen ändras så den avfallsskatt som staten tar ut för avfall som förs till avstjälningsplatser höjs från 15,14 till 23 euro per ton fr.o.m. den 1 januari 2003 och till 30 euro per ton fr.o.m. den 1 januari 2005.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den.

Meningen är att lagen skall träda i kraft den 1 januari 2003.

Motionen

I lagmotion LM 111/2002 rd föreslås att avfallsskatten höjs till 40 euro per ton. Dessutom föreslås att en avfallsskatt på 20 euro per ton skall tas

ut för avfall som förs till privata avstjälningsplatser för industrin och annan produktionsverksamhet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**Allmän motivering**

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Propositionen gäller endast en tvåstegsförhöjning av avfallsskatten, först till 23 euro per ton från ingången av 2003 och sedan till 30 euro per ton från ingången av 2005. Inga andra ändringar föreslås.

Vid sakkunnigutfrågningen i utskottet framställdes diametralt olika uppfattningar om vilka konsekvenser propositionen får. Skarpast gick åsikterna isär dels när det gäller avfallsskattens faktiska styreffekt, dels vilka deponier avfallsskatten skall gälla, dvs. de privata avstjälningsplatsernas status. En annan fråga som lyftes fram vid utfrågningen var de skärpta kvalitetskraven för sophantering och de stora extra kostnader som följer av det under de närmaste åren. En samlad genomgång av dessa synpunkter följer längre fram i texten. Däremot förbigår utskottet de krav från de sakkunniga som går utanför propositionen och LM 111/2002 rd. Det handlar bl.a. om kravet på att avfallsskatten också skall gälla brännbart avfall och avfall som förs till jordtippar.

Miljöutskottet tillstyrker de föreslagna skatteförhöjningarna i sitt utlåtande. Enligt utskottet är det befogat att avfallsskatten höjs med den föreslagna summan och uttryckligen i etapper. Utskottet har också föreslagit två uttalanden som gäller en adekvat miljöstyrning av industrideponier och statens medverkan i utvecklingen av avfallssektorn. Förslagen behandlas närmare i detaljmotiveringen.

Detaljmotivering

Avfallsskatten ingår bland de exklusivt nationella miljöskatterna. Det finns en rad viktiga rätts-

akter om avfallshantering inom EU, men inga normer för avfallsbeskattningen. Avfallsskatten används trots det som ett instrument för att nå målen i exempelvis gemenskapens avfallsdirektiv.

Höjningen av avfallsskatten bygger helt på den reviderade riksomfattande avfallsplanen fram till 2005 (nedan avfallsplanen), som statsrådet godkände den 14 augusti 2002. Avfallsplanen går in för att stärka styrmedlen inom avfallsbranschen för att mängden avfall skall minska och återvinningen öka. Som ett resultat av detta kan de avfallspolitiska målen nås samtidigt som det gagnar målen i klimatstrategin gällande en minskning av utsläppen.

Propositionen om höjd avfallsskatt ligger också i linje med målet i regeringsprogrammet att tyngdpunkten för beskattningen skall flyttas över från beskattning av arbete bl.a. till miljöskatter.

Nivån på förhöjningen

Avfallsskatten inbringar i dagsläget ca 33 miljoner euro om året. I och med höjningen beräknas summan först stiga till 47 miljoner euro och 2005 till 61 miljoner euro.

För hushållen medför höjningen nästa år en merkostnad på 1,4 euro och 2005 ca 1,1 euro per invånare. För näringslivet stiger kostnaderna i den första fasen med omkring 11 miljoner euro och 2005 med ytterligare 9 miljoner euro om året. Kalkylerna utgår från antagandet att skatteunderlaget förblir oförändrat.

Näringslivet har lagt fram kalkyler enligt vilka olika företag inom servicebranschen får stå för mer än hälften av merkostnaderna till följd av skattehöjningen medan företag inom industri- och byggbranschen får stå för resten. Dessutom

har utskottet vid expertutfrågningen upplysts om att skatten inom företagsvärlden slår hårdast mot små och medelstora företag, som tvingas att leverera allt icke återvinningsbart avfall till allmänna deponier. De nya miljöskatterna, såsom avfallsskatten, har ansetts leda till negativ särbehandling såväl när det gäller företag av olika storlek som olika branscher.

Om man utgår från höjningen 2005, motsvarar avfallsskatten exempelvis den avfallsskatt som Sverige tar ut i dag och ligger klart eller något under motsvarande skatt i Norge och Danmark.

En del av de utfrågade experterna har dock ansett att en direkt jämförelse med de övriga nordiska länderna haltar såtillvida att den inte beaktar deponiavfalllets relativa andel av allt avfall. I exempelvis Sverige och Danmark transporteras en stor del av avfallet till anläggningar för massförbränning av avfall. Av miljöministeriets utlåtande framgår också att skillnaderna i energianvändningen av kommunalt avfall är stora. I Finland utvinns endast 8 % av det kommunala avfallet för energi, medan andelen i Danmark är över 55 %, i Sverige och Holland över 40 % och i Tyskland ca 25 %.

Avfallsskatten som styrmedel

Enligt både avfallsplanen och den nationella klimatstrategin hör avfallsskatten och en gradvis höjning av den till de viktigaste styrmedlen för avfallshanteringen.

Bland avfallsplanens mål ingår bl.a. att höja återvinningsgraden för kommunalt avfall och byggnadsavfall till minst 70 % fram till 2005. Enligt utredning till utskottet förs omkring 60 % av detta avfall för närvarande till avstjälningsplatser och bara ca 40 % återvinns. Det faktum att huvudparten av deponiavfallet består av kommunalt avfall och byggnadsavfall gör enligt utskottets åsikt att avfallsplanens mål om en nästintill fördubbling av återvinningen fram till 2005 är krävande. För att målet skall nås räcker det inte med enbart ekonomiska styrmedel utan det gäller också att ta i bruk de kunskapsmässiga medel som läggs fram i avfallsplanen. Som exempel kan nämnas tillgång till adekvata uppgif-

ter om beroendeförhållandet mellan den ekonomiska tillväxten och dess kvalitet och den mängd avfall som uppstår eller vilka effekter de centrala styrmedlen haft.

Avfallshanteringen utgör omkring en fjärdedel av Finlands åtagande att reducera utsläppen av växthusgaser, framgår det av miljöutskottets utlåtande. Som det framgår av propositionen och miljöutskottets utlåtande betyder det en minskning med inemot 3,5 miljoner CO₂-ekvivalentton på årsnivå från 1990 till 2008—2012. Också det är ett högt ställt mål, menar utskottet.

Avfallsskattens styreffekter

De utfrågade experterna från miljösektorn har tyckt att de föreslagna skattehöjningarna behövs och att de är en förutsättning för att de avfalls- och miljöpolitiska målen skall nås. Enligt miljöministeriets åsikt kommer det att bli särskilt svårt att nå avfallsplanens mål att 70 % av det kommunala avfallet och byggnadsavfallet återvinns 2005, om inte deponeringen av detta avfall på soptipp görs ekonomiskt mindre attraktivt för avfallsproducenterna än att använda det som energi, för biologisk återvinning eller för materialåtervinning. En del sakkunniga anser i likhet med miljöutskottet att till och med ännu högre höjningar kan motiveras med tanke på effektivare styrning.

Representanterna för industrin och företagsorganisationerna anser att avfallsskattens styreffekter i praktiken varit blygsamma eller tvivelaktiga. Olika administrativa instrument, såsom miljötillståndsförfarande och producentens ansvar för avfallshanteringen, ger enligt utlåtanden till utskottet bättre effekter än miljöskatten.

Utlåtandena gör bl.a. gällande att industrin inte längre till skäligena kostnader låter föra återvinningsbart avfall till avstjälningsplatser. Detta kan tillskrivas ett effektivt miljötillståndsförfarande. Allmänt taget förs sådant industriavfall till soptippar som är tekniskt svårt att återvinna. Industrin har räknat ut att för att generera en styreffekt skulle de flesta företag vara tvungna att betala en så hög avfallsskatt att en lönsam produktion skulle bli omöjlig. Eftersom industri-företagen också levererar avfall till offentliga

soptippar, betraktas avfallsskatten inom industrin endast som en produktionshöjande post som inte främjar återvinningen av avfall.

Även huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD) anser att miljöskatten endast i minimal omfattning styrt utvecklingen av den kommunala sophanteringens. Miljöskatten har enligt SAD inte haft någon påvisbar effekt på mängden avfall. Skattens andel av kundavgifterna har exempelvis inom huvudstadsregionen varit så liten att den inte påverkat konsumenternas beteende. Den enda effekt SAD kunnat notera är att byggnadsavfall börjat återvinnas något mer.

SAD anser att stramare avfallshanteringskrav och högre priser kommer att öka återvinningen av avfall mycket mer än avfallsskatten. I den strukturomvandling som just nu pågår har avfallsskatten på kommunalt avfall enbart negativa verkningar, eftersom skatten försämrar investeringsmöjligheterna. SAD konstaterar helt generellt att avfallsskattemodellen kommer från länder där avfallshanteringen är avsevärt längre utvecklad än i Finland.

Statens bidrag till en utveckling av avfallsbranschen

Avfallsplanen utgår från två starka finansiella styrmedel: avfallsskatten och statens bidrag till en utveckling av avfallsbranschen.

Statens finansiella bidrag är enligt miljöutskottet motiverat särskilt för ändamål som avfallsbranschen själv har svårt att ordna och betala för. Som exempel kan tas vetenskaplig forskning, undervisning, utbildning och information inom branschen samt också framtagning av en ny basinfrastruktur för avfallsåtervinning. Därmed kompletteras den direkta styreffekten av avfallsskattehöjningen med en positiv ekonomisk styrning, som enligt miljöministeriets förmenande skulle hjälpa att åtminstone lindra problemen till följd av de närmaste årens omstruktureringar inom avfallsbranschen eller att undvika de halvdana lösningar som lätt uppstår i en snabb förändringsprocess.

Premiär för avfallshanteringsanslag i respektive ministeriers verksamhets- och ekonomiplaner, anslagsramar och budgetar blir det 2004.

Också om avfallsplanen innefattar en del kalkyler om kostnaderna för utveckling av avfallsbranschen, hänger de inte samman med den föreliggande propositionen utan beslut om dem fattas separat, framhåller finansministeriet. Ministeriet påpekar också att intäkterna från avfallsskatten inte öronmärkts. Skatteintäkterna används i likhet med övriga skatteintäkter till staten för allmänna ändamål.

Miljöutskottet ser i sitt utlåtande det som mycket viktigt att statens ökade finansiella bidrag i samband med höjningen av avfallsskatten genomförs som planerat och i planerad utsträckning. Därför föreslår utskottet ett uttalande om det i finansutskottets betänkande.

Kommunförbundet har också föreslagit att det fattas ett principbeslut om statens medverkan i de fall att avfallsskatten höjs. Som argument har anförts att förslaget om höjning av avfallsskatten tidsmässigt sitter illa med hänsyn till kostnadstrycket i övrigt på den kommunala avfallshanteringen. Dessutom får kommunerna en hel del huvudbry med sina budgetar och tvingar fram en översyn av avfallsavgiftstaxorna.

Av de skäl som nämns ovan anser finansutskottet ett uttalande om statens bidrag motiverat. Vid sakkunnigutfrågningen i utskottet framhölls det bl.a. att det krävs ett tillskott av experter för att avfallshanteringen skall kunna utvecklas. Utskottet föreslår ett uttalande till stöd för de avfallspolitiska målen.

Deponier som omfattas av avfallsskatten

Avfallsskatten gäller endast allmänna avstjälningsplatser. Däremot tillämpas avfallsskattelagen inte på industrins privata soptippar.

I lagmotion LM 111/2002 rd föreslås bl.a. att avfallsskatten också skall gälla privata deponier. En del av de hörda experterna har föreslagit samma sak. Dessutom har Kommunförbundet ansett det ologiskt att avfallsskatt tas ut bara för avfall som förs till allmänna avstjälningsplatser. Avfallsskatten borde enligt förbundet slopas om staten inte börjar ta ut avfallsskatt också av privata deponier. Förbundet har också påpekat att Finland är det enda landet i Norden där industrins soptippar helt är befriade från

skatt. Det avfallsskattebelagda avfallet utgör mindre än 5 % av den totala avfallsmängden (t/år), framhåller Kommunförbundet.

Finansministeriet har i flera sammanhang motsatt sig att skatten utvidgas. Det konstaterar i sitt utlåtande att erfarenheterna av en breddad skattebas inte varit särskilt goda i en del EU-stater. Dessutom menar ministeriet att en lång rad avfallstyper som uppstår inom industrin borde befrias från skatt för att industrin skall stå sig i den internationella konkurrensen. Befrielsen skulle betraktas som statsstöd och för det behövs kommissionens godkännande. Men kommissionen har inte utfärdat några permanenta tillstånd, vilket lett till en viss osäkerhet inom branscherna. En breddning av skattebasen medför också rent administrativa och skattemässiga problem, påpekar ministeriet.

Enligt finansministeriets åsikt är administrativa instrument i slutändan effektivare än skattemässiga instrument när det gäller industrin. På denna punkt hänvisar ministeriet till de begränsningar i avfallsplanen som gäller deponeringen av biologiskt nedbrytbart avfall från industrin. Begränsningen innebär att man från ingången av 2005 på industrins avstjälningsplatser får deponera endast sådant avfall från vilket minst 95 % av den biologiskt nedbrytbara delen har avskilts för annan behandling eller återvinning.

Inte heller miljöutskottet ser numera någon anledning att inkludera de privata soptipporna i skatteunderlaget. Det har följaktligen gjort en ny bedömning av riksdagens ståndpunkt i samband med behandlingen av klimatstrategin och konstaterat att det biologiskt nedbrytbara avfallet från industrin måste fås att minska på annat sätt än med hjälp av avfallsskatt.

Miljöutskottet anser emellertid att det behöver utredas om den miljömotiverade styrningen av industrins privata soptippar är tillräcklig. Utskottet har föreslagit ett uttalande om detta.

Utgående från erhållen utredning menar finansutskottet att avfallsskatten inte bör utvidgas till att gälla privata soptippar. Det av miljöutskottet föreslagna uttalandet är enligt utskottet helt på sin plats bl.a. för att avfallsplanen skall

kunna fullföljas. Utskottet föreslår ett uttalande om detta.

Sammanfattning

Målen för avfallshanteringen i avfallsplanen och målen för minskade utsläpp i klimatstrategin kräver, som ovan konstaterats, en lång rad insatser. Men det är av största vikt att målen nås, anser utskottet.

Även om starka dubier uttalats mot att avfallsskatten skulle kunna styra avfallshanteringen, är den generella uppfattningen i klimatstrategin att alla insatser inom avfallshanteringen är kostnadseffektiva.

Utskottets åsikt är att avfallsskatten är en miljöskatt med hävstångseffekt men med starka fiskala drag. Men det går att styra avfallshanteringen också på många andra sätt än genom avfallsskatten. Det handlar alltså inte om instrument som utesluter varandra utan som kompletterar varandra i arbetet för att nå de allmänna miljöpolitiska målen. För att stödja dem föreslår utskottet två uttalanden.

Med stöd av de framlagda argumenten men också med tanke på den fiskala betydelsen anser utskottet förslaget om höjd avfallsskatt motiverat.

Lagmotionen

Utskottet ställer sig avböjande till lagmotionen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar,

att lagmotion LM 111/2002 rd förkastas och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om den miljöbaserade styrningen*

av industrins privata soptippar är tillräcklig.

2. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att statens finansiella bidrag till en utveckling av avfallsbranschen i sam-*

band med höjningen av avfallsskatten ökas i linje med den reviderade riksfattande avfallsplanen i budgeten för 2004.

Helsingfors den 15 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd (delvis)
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent (delvis)
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Ola Rosendahl /sv
Anni Sinnemäki /gröna

Sakari Smeds /kd
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd
Kari Kantalainen /saml
Riitta Korhonen /saml (delvis)
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Avfallsskattelagen (496/1996) från 1996 är avsedd att vara ett styrande instrument för att förekomma uppkomsten av avfall, återvinna avfall och minska avfallsmängderna på deponier. Skatten tas på vissa undantag när ut för allt slags avfall som förs till allmänna avstjälningsplatser. Det uppstår exempelvis årligen ca 2,3 miljoner ton kommunalt avfall, som är skattepliktigt i sin helhet.

Avfallsskatten gäller emellertid inte de ca 4,5 miljoner ton avfall som deponeras på privata soptippar, dvs. industrins och den övriga produktionsverksamhetens egna soptippar. Hos oss är avfallsskatten väsentligt lägre än i de andra nordiska länderna, bara 15,14 euro per ton. I Sverige är avfallsskatten 27,5 euro, i Norge 39,4 euro och i Danmark 50,2 euro per ton avfall som deponeras på soptipp. I många europeiska länder är avfallsskatten högre om återvinningsbart material deponeras på soptippen.

De effektivaste styrmedlen för att minska uppkomsten av avfall är administrativa och framför allt ekonomiska. Det kommer att bli svårt att nå avfallsplanens mål att 70 % av det kommunala avfallet och byggnadsavfallet skall återvinnas 2005 om inte deponeringen på soptipp av dessa avfall görs ekonomiskt mindre attraktivt för producenterna än användningen av dem som energi, för biologisk återvinning eller materialåtervinning. Styrmedlen måste förstärkas om vi vill uppnå de mål för minskning av det återvinningsbara och övriga avfallet som ställs i den riksomfattande avfallsplanen och målen för utsläppsminskning i den nationella klimatstrategin. Insatserna inom avfallshanteringen för att reducera utsläppen av växthusgaser är mycket kostnadseffektiva. När riksdagen behandlade statsrådets redogörelse om en nationell klimatstrategi, ansåg den att avfallsskatten dels bör höjas, delvis stegvis utsträckas också till industrins soptippar.

Det gäller särskilt att minska mängderna biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras på soptipparna utan skatt. I detta nu deponerar industrin och byggsektorn omkring 1,4 miljoner ton biologiskt nedbrytbart avfall per år på sina egna skattefria soptippar. Det biologiskt nedbrytbara avfallet bör helt fås bort från soptipparna. Det bildar metan på soptipparna som är en omkring 20 gånger starkare växthusgas än koldioxid. Därför vore det viktigt att utsträcka avfallsskatten också till sådant avfall som deponeras på industrins privata soptippar och höja avfallsskatten för det avfall som redan är skattepliktigt.

Regeringen föreslår i sin proposition att avfallsskattelagen ändras så att den avfallsskatt som staten tar ut på avfall som deponeras på soptippar höjs från 15,14 till 23 euro per ton den 1 januari 2003 och till 30 euro per ton den 1 januari 2005. Samtidigt har exempelvis miljöministeriet konstaterat att en ännu större förhöjning skulle vara motiverad med hänsyn till en effektiv styrning, eftersom det visat sig vara svårt att genomföra de nödvändiga omstruktureringarna inom avfallshanteringen. De grönas riksdagsgrupp anser att de föreslagna höjningarna inte räcker till och föreslår därför att avfallsskatten höjs till 40 euro per ton. Dessutom bör 20 euro per ton tas ut i avfallsskatt på avfall som deponeras på privata soptippar, dvs. industrins och den övriga produktionsverksamhetens egna soptippar.

Såväl Industrin och Arbetsgivarna som Företagarna i Finland har kritiserat avfallsskatten för att den inte räcker till som styrinstrument men samtidigt motsagt sig genom påståendet att förhöjningarna är alltför hårda. Också industrin har för egen del framhållit att en högre avfallsskatt skulle ha större styreffekt med tanke på syftet med avfallsskattelagen. De motstridiga argumenten bottnar säkerligen delvis i att det fortfarande brister rejält i forskningen och kunskaperna inom avfallsbranschen i hur uppkomsten av

avfall skall förhindras och materialeffektiviteten förbättras.

Det är viktigt att staten ger bidrag till avfallsbranschen och medverkar till att förhindra uppkomsten av avfall. Det gäller inte bara att effektivisera återvinningen utan i all synnerhet att få till stånd en absolut minskning av avfallsmängderna.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

*att lagförslaget godkänns ändrat enligt lagmotion LM 111/2002 rd (**Reservationens ändringsförslag**).*

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av 2 och 4 § avfallsskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallsskattelagen av den 28 juni 1996 (495/1996) 2 § 1 mom. 4 punkten och 4 § 1 mom.,
av dessa lagrum 2 § 1 mom. 4 punkten sådan den lyder i lag 1157/1998 och 4 § 1 mom. sådant det
lyder i lag 923/2001, (utesl.)
(utesl.) som följer:

2 §

I denna lag avses med

4) *avstjälningsplats* en avfallsbehandlingsplats på vilken avfall deponeras på eller i marken (utesl.).

I skatt skall betalas 40 euro per ton avfall som förs till *en allmän avstjälningsplats och 20 euro per ton avfall som förs till industrins och den övriga produktionsverksamhetens egna avstjälningsplatser.*
(2 mom. utest.)

4 §

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 15 november 2002

Anni Sinnemäki /gröna