

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2003 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande — Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 10 september 2003 statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande "Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall" (E 41/2003 rd) till miljöutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Juha Koponen, miljöministeriet
- miljöskyddsombudsman Riitta Larnimaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- chefsexpert Aarno Kavonius, Ekokem Oy Ab
- forsknings- och utvecklingschef Antero Vattulainen, Kuusakoski Oy

- verkställande direktör Christer Lindroos, Förpackningsbranschens Miljöregister PYR Ab
- logistikchef Seppo Ylönen, Kesko Livs Ab, även som representant för Finlands Dagligvaruhandel rf
- avfallshanteringsdirektör Juha Kaila, SAD Huvudstadsregionens samarbetsdelegation
- utvecklingschef Patrik Lindfors, 4H-liitto
- forskare Erja Heino, Finlands naturskyddsförbund rf
- sakkunnig Hilka Leino-Forsman, Teknologindustri rf
- verkställande direktör Juha Korppi-Tommola, Korppi-Tommola Consulting.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande från Tekniska högskolan.

STATSRÅDETS UTREDNING

Meddelandet

Kommissionens meddelande utgör utgångspunkten för en samrådsprocess, och de synpunkter som kommer in till kommissionen kommer att användas när kommissionen sammanställer sitt förslag till avfallsstrategi 2004. Meddelandet bygger på att resursförvaltningen sätts in i ett livscykelssammanhang som utgår från avfallsfa-

sen. Målet är att försöka finna den optimala återvinningsandelen och de bästa kombinationerna av olika strategier. Avfallsförebyggande och återvinning utgör primära mål. Kommissionen ber om synpunkter på t.ex. hur återvinningsmålen kan nås kostnadseffektivt, hur ekonomiska instrument kan utvecklas, vilket förhållandet är mellan avfallspolitiken och produktpolitiken,

vilka möjligheter det finns att uppställa materialbaserade återvinningsmål och hur principen om producentansvar kan vidareutvecklas.

Statsrådets ståndpunkt

Regeringen har ännu inte tagit ställning till meddelandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning

Utgångspunkten för avfallsstrategin är den genomförandeplan för bättre avfallshantering som överenskoms vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg. Enligt planen är det viktigt att med tanke på en hållbar utveckling bryta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt, användning av resurser och genereringen av avfall. Avfallsstrategin utgör den sista delen av en helhet som består av användning av naturresurser (resursstrategin), produktion (som EU-lagstiftningen traditionellt främst har gällt), förbrukning och användning av produkterna (integrerad produktpolitik) och slutligen avfallshantering.

Syftet med meddelandet är att identifiera metoder för att vidareutveckla avfallspolitiken i enlighet med gemenskapens avfallsstrategi från 1989. Centrala utgångspunkter är alltså avfallshanteringens hierarki, principen om att förorenaren betalar och kravet på att hanteringen inte får medföra skadliga verkningar för miljön. Meddelandet gäller främst metoder för att främja en mer hållbar avfallshantering genom minimering av avfallens miljöeffekter samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska och sociala faktorer. Syftet är att hitta den mest kostnadseffektiva kombinationen av mål och åtgärder för utvecklingen av en omfattande avfallsstrategi. Betoningen i meddelandet ligger på behovet att ta fram en ändamålsenlig kombination av instrument som bygger på lagstiftning, frivilliga insatser och ekonomiska faktorer för att effektivisera avfallsshanteringspolitiken i gemenskapen.

Miljöutskottet välkomnar meddelandets omfattande synsätt. Utskottet anser att bättre ekoeffektivitet, dvs. att producera mer av mindre, allt

mer bör utgöra utgångspunkten för det omfattande synsättet. Ett av Johannesburgsmötets viktigaste resultat var åtagandena om ändring av icke-hållbara produktions- och konsumtionsmönster med hjälp av ett tioårigt handlingsprogram. En central faktor har att göra med avfallshanteringen: produktions- och konsumtionsmönstren ska ändras i mer hållbar riktning så att det genereras mindre avfall och avfallsaspekten ska beaktas redan i samband med produktplaneringen för att materialet ska kunna återvinnas så väl som möjligt när produkten blivit avfall.

Det är viktigt att den omfattande strategin utformas så att de olika instrumenten kan användas. Detta är nödvändigt eftersom det krävs olika metoder för de olika delområdena inom avfallshanteringen, dvs. såväl bindande lagstiftning som frivilliga överenskommelser och ekonomiska instrument. Dessutom är de kulturella och regionala skillnaderna mellan medlemsstaterna så pass stora att det behövs olika alternativ för att uppnå målen. Utmaningen består i att utveckla ett tillräckligt enhetligt system som även tillåter regionala skillnader. Ett syfte med meddelandet är att samla in uppgifter från medlemsländerna, eftersom det t.ex. inte finns någon samordning av uppgifter om hur det går att förebygga avfallssgenerering. Kommissionen bör således informeras om lyckade avfallssförebyggande projekt som genomförts i Finland.

Ståndpunkter i enskilda frågor

Definitionen av avfall

Enligt meddelandet är kommissionen beredd att debattera hur pass funktionell definitionen av avfall är. Definitionen är av central betydelse eftersom den bestämmer tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen. Enligt avfallsdirektivet

(77/442/EEG) avses med avfall varje föremål, ämne eller substans som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Åsikterna om definitionen har hela tiden gått i sär i synnerhet när det gäller om olika industriprodukter ska anses utgöra avfall eller inte och även om när en produkt blir avfall och åter en produkt efter eventuell behandling.

EG-domstolen har under årens lopp gett tolkningar om vad som ska eller inte ska anses vara avfall. Domstolens tolkningar har gett upphov till en allmän princip enligt vilken olika biprodukter och returråvaror tämligen ofta anses vara avfall. Om inte biprodukterna används omedelbart på nytt i samma process anses de vara avfall. Enligt domstolen måste avfall ges en vid betydelse som avviker från vardagsspråket, eftersom tolkas begreppet i första hand måste tolkas utifrån syftet med avfallsdirektivet, dvs. en hög miljöskyddsnivå samt principerna om beredskap och förebyggande.

Även definitionen av åtgärderna för avfallsbehandling och åtgärderna för återvinning är viktig, eftersom de tillämpliga normerna bestäms beroende på om det rör sig om bortskaffande eller återvinning. Definitionen påverkar också vilka åtgärder som kan anses ingå i t.ex. uppnåendet av återvinningsmålen.

Kommissionen anser att senaste rättspraxis ger anledning att mer allmänt tillämpa den tolkningen att behandling ska anses vara återvinning när behandlingens främsta mål är att avfallet ersätter primära naturresurser (mål C-6/00 Abfall Service AG (ASA)). Enligt ett annat ställningstagande anses användning av avfall som bränsle i en cementugn utgöra återvinning om extra värme uppkommer och den används i processen. Om avfallet däremot bränns i en avfallsförbränningsanläggning är det primära syftet bortskaffande av avfallet och då rör det sig om behandling av avfall, även om det skulle uppkomma energi som en biprodukt och den energin används (mål C-458/00 kommissionen mot Luxemburg).

Å andra sidan måste man komma ihåg att avfall som är avsett att återvinnas är produkter som omfattas av varors fria rörlighet (art. 28—30 i

EG-fördraget). Nationella åtgärder som hindrar omsättningen av avfall avsett för återvinning kan anses strida mot principen om fri rörlighet, om inte åtgärderna är motiverade av miljöhänsyn och står i rätt proportion till det eftersträva-

de målet. En ändring av begreppet avfall skulle få omfattande följdverkningar för den nationella lagstiftningen och internationella avtalsordningar. Eventuella ändringar bör således övervägas noggrant. EG-domstolen har under årens lopp meddelat flera domar som utformat en enhetlig linje för tolkningen av den gällande definitionen. Utöver möjligheten att ändra definitionen ska man enligt utskottet även överväga om inte avfalls-lagstiftningen kan göras flexiblere t.ex. genom fler möjligheter till bedömning från fall till fall och förenklade administrativa förfaranden beroende på vilken typ av avfall det rör sig om. Avsikten med den ökade flexibiliteten är i synnerhet att se till att lagstiftningen inte i onödan försvårar återvinning och materialutnyttjande. Det finns skäl att återkomma till frågan om en klarare definition av begreppet avfall.

Kvalitativa och kvantitativa mål

Målet avseende avfallsminskning har inte uppnåtts vare sig i de enskilda medlemsstaterna eller på gemenskapsnivå. I stället uppskattas mängden kommunalt avfall öka ytterligare när levnadsstandarden stiger. Detta är ett centralt problem och en viktig utmaning, eftersom utgångspunkten för avfallshanteringen hierarki primärt är förebyggande av avfall och därigenom minskning av den mängd avfall som genereras. Bedömningarna om avfallsmängden varierar och avfallsstatistiken för hela EU är fortfarande otillförlitlig, även enligt kommissionen. Därför är det inte motiverat att uppställa kvantitativa mål för minskning av avfallsmängden. Kommissionen föreslår i stället större uppmärksamhet på återvinningsmålen, i synnerhet uppställande av materialspecifika mål.

Miljöutskottet anser det vara av central betydelse att avfallsmängden minskar. Nya instrument måste införas i detta syfte eftersom utvecklingen verkar gå i rakt motsatt riktning. Det bör

vara ett primärt mål att förebygga avfallsgenereringen eftersom miljöfördelarna då är som störst. Ett delmål för att uppnå detta är minskad användning av naturresurserna absolut sett och därmed är kopplingen stark till kommissionens resursstrategi. Det är emellertid svårt att uppställa kvantitativa mål, eftersom det krävs reglering som anknyter till konsumtionsvanor, användningen av naturresurser och produktplanering. Genereringen av vissa typer av avfall måste förebyggas och återvinningsmål ställas upp. När det gäller konsumtionsvanor är det viktigt med miljöfostran, och produktutvecklingen torde gå att påverka genom frivilliga insatser och överenskommelser. Således är det motiverat att använda flera olika styrinstrument.

Utskottet pekar på den offentliga upphandlingens betydelse när det gäller att minska avfallsmängden. Den offentliga upphandlingen utgör en stor marknadssektor som kan styras så att mål avseende avfallsminskning och återvinning beaktas.

Samtidigt som man försöker minska avfallsmängden mer effektivt än tidigare måste styrinstrumenten med tanke på miljöeffektivitet i första hand riktas in på mer skadligt avfall, menar utskottet. Produktskatter har visat sig vara effektiva. De kvalitativa målen har för sin del samband med gemenskapens kemikaliepolitik. Det är viktigt att avfallsstrategin utarbetas med beaktande av det tioårsprogram mot icke-hållbara konsumtions- och produktionsmönster som godkändes av FN:s världstoppmöte för hållbar utveckling samt av EU:s resursstrategi, integrerade produktpolitik och kemikaliepolitik så att de bygger på samma målsättningar och stöder varandra.

En omfattande återvinningsstrategi

Enligt kommissionen är det ett allvarligt problem att det inte finns något omfattande synsätt på återvinning. Den befintliga regleringen om förpackningar, uttjänta fordon och återvinningsmålen för el- och elektronikavfall täcker endast en obetydlig del av avfallsflödet. För en helhetsstrategi föreslår kommissionen en lämplig kombination av instrument där återvinning ska främ-

jas genom lagstiftning, producentansvar, ekonomisk styrning och frivilliga överenskommelser. Kommissionen konstaterar att återvinning hindras av att det är en dyr metod i förhållande till andra behandlingssätt, t.ex. deponering. En lösning som föreslås är utredning av möjligheten till deponiskatt: om deponering blir dyrare blir återvinning mer lockande. Utskottet anser detta vara värt att stödja och hänvisar till vad det tidigare sagt om ekonomiska instrument. Kommissionen bör upplysas om Finlands erfarenheter av deponiskatt.

Miljöutskottet anser att det behövs bindande lagstiftning om sorterade fraktioner för att göra återvinningssystemet kostnadseffektivt. Det kommer inte att göras några investeringar i anläggningar för återvinning och materialutnyttjande om det inte finns tillräckliga garantier för insamlingens avkastning och kontinuitet. Dessutom behövs det forskning om hur pass motive-erade omfattande återvinningssystem är med tanke på de totala miljöeffekterna. Miljöutskottet betonar i synnerhet att utgångspunkten ska vara ett synsätt som är förenligt med gemenskapens avfallshanteringshierarki, dvs. målet ska i första hand vara att minska avfallsmängden, därefter kommer materialåtervinning och först i sista hand återvinning av avfallet i form av energi genom förbränning.

Logistikfrågorna är viktiga. I Finland är transportens andel över hälften av avfallsavgifterna när det gäller kommunalt avfall. Transportsträckan kan överstiga 10 mil. De långa transportsträckorna kan leda till att t.ex. transporten av förpackningsfraktioner för återvinning belastar miljön mera än återanvändning av råvaran minskar samma belastning. Det är således väsentligt att livscykelperspektivet tillämpas fullt ut även när det gäller logistikfrågorna. Därmed kan återvinning bli ändamålsenligt och motiverat. Något som försvårar undersökningar om detta är att helhetsbedömningen alltid påverkas av priset på annan avfallshantering. Därför välkomnar utskottet kommissionens undersökning av kostnads—intäktsscenarier för återvinning på grundval av olika antaganden om lagstiftningen. Det är nödvändigt att utreda den faktiska prisni-

vån på olika avfallshanteringsalternativ så att genereringen av avfall kan förhindras effektivt och en ändamålsenlig återvinningstrategi utarbetas.

Det är möjligt att avfallshanteringen s.k. närhets- och självförsörjandeprinciper och ökad återvinning står i strid med varandra. Exempelvis genereras det så lite spillolja i Finland att det inte är ekonomiskt motiverat att investera i en regenereringsanläggning, utan Finland bör i stället tillsammans med t.ex. Sverige investera i en sådan anläggning. Driften av en sådan anläggning skulle emellertid förutsätta att spillolja transporteras långa sträckor, vilket inte enbart leder till risk för miljöskador, utan även ökar logistikkostnaderna så att det kan ifrågasättas om det lönar sig att återvinna.

Regeringen har beslutat att deponeringen av biologiskt nedbrytbart avfall ska begränsas i Finland från 2005. Enligt den reviderade nationella avfallsplanen ska endast 20 % av det organiska och biologiskt nedbrytbara avfallet 2010 föras till avfallsdeponier. Bioavfallsstrategin kommer snart att stå klar och den ställer även krav på källsortering av avfall, som intar en nyckelposition för att återvinningssystemen ska fungera och vara kostnadseffektiva.

Utskottet betonar att avfallssynpunkterna måste beaktas redan i produktplaneringen. Det har väckt oro att produktplaneringen sker utan att det anses vara särskilt viktigt att beakta miljö; i stället betonas andra faktorer. När det gäller producentansvar bör det utredas om ansvaret påverkar produktplaneringen och hur det påverkar konkurrensen samt vidare det individuella och kollektiva producentansvarets inverkan på dessa. Om producentansvaret är kollektivt har det ansetts minska producentens intresse för att minska miljöeffekterna genom produktplanering, eftersom producenten i ett kollektivt system måste stå för samma kostnader oavsett satsningarna på produktutveckling. Å andra sidan är det oundvikligen dyrare att upprätthålla ett system med individuellt ansvar, och dessutom kommer systemet att bli splittrat. ISO- och EMAS-ordningarna är positiva exempel på hur industrin frivilligt kan minska på avfallsmängden.

Det är viktigt med en helhetsstrategi för avfallshanteringen. Målen måste ställas högt för att miljöeffekterna och användningen av naturresurser ska minska, men samtidigt måste det tilläggas att alltför stränga krav inom avfallslagstiftningen inte har motsatt verkan än den eftersträfvade. Avfallsnormerna får inte i onödan försvåra återvinningen och materialutnyttjandet.

Utskottets uppmärksamhet har riktats på att de oklara och flertydiga bestämmelserna i nuläget till vissa delar inverkar negativt på uppnåendet av avfallshanteringsmålen. I och med att ordningar som bygger på producentansvar införts inom avfallshanteringen har en tredje aktör tillkommit vid sidan om den offentliga sektorn och privatföretagen och samtidigt har helheten fördunklats. Oklarheterna avseende ansvarsfördelningen mellan producenterna, kommunerna och de privata avfallshanteringsföretagen påstås vara det största hindret för återvinningsfrämjande investeringar. Det är viktigt att spridningen av god praxis främjas mellan olika stater, menar utskottet. Även internationella undersökningar av de olika återvinningsalternativens miljöeffekter bör främjas och resultatet av undersökningarna offentliggöras.

Ekonomiska instrument

Utskottet påpekar att Finland tillämpar ett kostnadseffektivt system inom avfallshanteringen. Samhället subventionerar inte avfallshanteringen, utan i stället syns de strängare hanteringskraven direkt i avfallsavgifterna. Avgifterna för hanteringen av kommunalt avfall har stigit konstant. År 2002 steg de i genomsnitt med 14 %. Källsorteringen lyckas bättre och avfallsmängden minskar om kostnaderna stiger i enlighet med de strängare kraven. En förutsättning är emellertid att konsumenten genom sitt handlande kan påverka storleken på avgiften. Således bör avgiften baseras på avfallsmängden för att ha en uppmuntrande verkan.

Ekonomiska instrument kan vara ett mycket effektivt sätt att påverka vilka produkter som finns ute på marknaden och människors konsumtionsvanor. I Finland fungerar pantsystemet för läskflaskor mycket effektivt, och även accisen

på dryckesförpackningar har haft en positiv miljöverkan. Möjligheterna är dock begränsade när det gäller att använda nationella instrument på den inre marknaden. Utskottet anser att Finland aktivt bör verka för ekonomiska instrument på gemenskapsnivå.

Man har försökt öka avfallsskattens styrande inverkan på miljöpolitiken genom att höja skatten. Utskottet påpekar att avfallshanteringen utgör omkring en fjärdedel av Finlands åtagande att reducera utsläppen av växthusgaser. Med andra ord är det meningen att genom avfallshanteringsåtgärder enligt den nationella klimatstrategin åstadkomma en reduktion på ca 3,3 miljoner CO₂-ekvivalenter. En viktig metod för utveckling av avfallshanteringen i linje med strategin är att stegvis höja avfallsskatten. En höjning av avfallsskatten har ansetts motiverad i synnerhet i syfte att åstadkomma en effektiv styreffekt. Utskottet anser att det bör utredas hur avfallsbeskattningen kan utvecklas och att det krävs mer rådgivning, utbildning och information. Detta är

viktigt både för att minska avfallsmängden och för att genomföra den nationella klimatstrategin.

För närvarande omfattas endast deponierna för kommunalt avfall av avfallsskatt. Mängden biologiskt nedbrytbart avfall som förs till industrideponierna åtgärdades när den nationella avfallplanen reviderades 2002. Detta är motiverat, men det måste utredas om tillämpningsområdet för avfallsskatt kan utvidgas och miljöstyrningen av industrins privata deponier räcker till. Hela frågan bör granskas som en del av gemenskapens avfallsstrategi, anser utskottet. Detta är särskilt motiverat i de EU-länder där praxis inte utvecklats. Finland har redan gått vidare i detta avseende.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför miljöutskottet

att regeringen bör beakta vad som sägs i detta utlåtande när den formulerar sin ståndpunkt.

Helsingfors den 11 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent (delvis)
Hanna-Leena Hemming /saml
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Jukka Roos /sd
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd (delvis)
ers. Esa Lahtela /sd (delvis)
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.