

Ekonomiutskottet

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 141/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jussi Kauppila, miljöministeriet
- direktör Petrus Kautto, Finlands miljöcentral
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- ledande expert Satumaija Levón, Livsmedelsindustriförbundet rf
- verkställande direktör Vesa Kärhä, Plastindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland
- Konkurrens- och konsumentverket
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Satakunta
- Business Finland Oy
- Kuusamon Uistin Oy
- Rapala VMC Oyj
- Suomen Palautuspakkaus Oy
- Finlands Returplast Ab
- Finsk Handel rf
- Konsumentförbundet ry
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Skogsindustrin rf
- Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet r.f.
- Suomen startup-yhteisö
- Företagarna i Finland rf
- Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Genom förslaget genomförs bestämmelserna i direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det vill säga SUP-direktivet. En del av bestämmelserna i SUP-direktivet har redan tidigare genomförts i den nationella lagstiftningen.

Ekonomiutskottet ställer sig bakom förslagets mål att ersätta plastprodukter med icke-fossila material för att minska plastprodukternas miljökonsekvenser och främja den gröna omställningen. Ekonomiutskottet tar ställning till propositionen utifrån sitt eget ansvarsområde och koncentrerar sig på omständigheter som accentuerades vid utfrågningen av sakkunniga.

Konsekvenser som kommissionens genomförandeförordningar och riktlinjer som utfärdats med stöd av SUP-direktivet har för förslagets innehåll och företagens ställning

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid de talrika bestämmelser om bemyndigande som ingår i olika artiklar i SUP-direktivet och genom vilka befogenheter delegeras till kommissionen i frågor som är centrala med tanke på tillämpningen av direktivet. Som exempel kan nämnas definitionen av plast och plastprodukter, som i hög grad definierar direktivets tillämpningsområde. Med tanke på genomförandet av direktivet har kommissionens genomförandebestämmelser och riktlinjer, som utfärdats i ett mycket sent skede och som till sitt innehåll varit svåra att förutse, i väsentlig grad försvårat det nationella genomförandet av direktivet samt företagens möjligheter att förbereda sig på kommande reglering och anpassa sin verksamhet till kraven i direktivet.

Förslagets konsekvenser för investeringar och innovationer

Enligt utredning till ekonomiutskottet har genomförandet av SUP-direktivet redan nu stärkt efterfrågan på material som ersätter plast, så det finns många möjligheter till innovationer och ny affärsverksamhet på marknaden. Finland har under de senaste åren i betydande grad utvecklat spetskompetens inom materialbranschen för innovativ och hållbar utveckling. Utskottet anser att finländska företag både genom det aktuella förslaget och annan lagstiftning om materialbranschen bör garanteras en dynamisk, attraktiv och konkurrenskraftig omvärld som möjliggör finländska innovationer som främjar en grön omställning så att produkternas hela livscykel beaktas ända från planering till materialåtervinning. Dessutom bör man se till att nya innovativa material kommer ut på marknaden och vidare att de omfattas av insamlings- och återvinningssystem.

Definitionerna av plast och plastprodukter för engångsbruk i förslaget överensstämmer med definitionerna i SUP-direktivet, och det finns inget nationellt handlingsutrymme vid genomförandet av dem. Sakkunniga har uttryckt oro över att exempelvis innovativa biobaserade material i direktivet behandlas på samma sätt som traditionella oljebaserade plastprodukter, vilket avsevärt kan begränsa möjligheterna att utveckla träbaserade material som ersätter fossila råvaror. Detta kan å sin sida minska företagens intresse för innovationer och investeringar och fördröja tillväxtutsikterna för den finländska innovativa och hållbara materialindustrin. Ekonomiutskottet anser att situationen är oroväckande i synnerhet om den försämrar finländska företags möjligheter att

Utlåtande EkUU 54/2022 rd

konkurrera på ett hållbart sätt med företag i andra EU-medlemsstater och företag från länder utanför Europa.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Utvidgning av producentansvaret

Producentansvar enligt förslaget innebär producentansvarsrelaterade skyldigheter som åläggs företag i fråga om ordnande, registrering och rapportering av avfallshanteringen. Förpackningsproducent enligt SUP-direktivet är den som förpackar produkterna eller importerar de förpackade produkterna. Det företag som har producentansvar är skyldigt att ansluta sig till en producentansvarssammanslutning, att betala de årliga avgifter som är bundna till avfallsmängden och administrativa avgifter enligt gemenskapens regler samt att rapportera om sina åtgärder. Utskottet påpekar att dessa skyldigheter oundvikligen medför kostnader för företagen. En del av kostnaderna betalas av företagen och en del överförs på konsumenterna i form av högre produktpriser.

Avskaffande av omsättningsgränsen för producentansvaret för förpackningar

Enligt 48 § 2 mom. i den gällande avfallslagen tillämpas bestämmelserna om producentansvar i regel inte på förpackningsproducenter vars omsättning underskrider en miljon euro. Enligt förslaget avskaffas omsättningsgränsen, och producentansvarsskyldigheterna tillämpas fullt ut också på små producenter. Ändringen motiveras i propositionen med att avskaffandet av omsättningsgränsen leder till en mer jämlik behandling av producenter inom alla produktgrupper, eliminerar företagets incitament att dela upp företagsverksamheten i mindre delar och förbättrar genomförandet av principen om att förorenaren betalar. Den föreslagna ändringen ökar antalet företag som omfattas av producentansvaret så att producentansvaret omfattar 36 000 företag och cirka 4 000 lantbruksföretagare i stället för nuvarande 21 000 företag.

För att ändringen inte ska medföra oskäliga kostnader och administrativ börda särskilt för små företag och lantbruksföretag föreslås det att det i lagförslaget tas in en särskild definition av serviceförpackningar och odlarförpackningar, som lägger producentansvaret på dem som tillverkar och importerar förpackningarna i stället för förpackaren. Som serviceförpackningar betraktas förpackningar som används för förpackning av livsmedel och andra produkter på försäljningsstället och som överläts direkt till konsumenten. Som odlarförpackningar betraktas förpackningar som används för förpackning av obehandlade lantbruks- och trädgårdsprodukter. Små företag har således producentansvar endast om de själva importerar serviceförpackningar eller förpackade produkter eller förpackar produkter för försäljning annat än direkt till konsumenter. Ekonomiutskottet anser utifrån inkommen utredning och det som sägs i propositionen att avskaffandet av omsättningsgränsen innebär att producenter inom olika produktgrupper behandlas jämlikt och att principen om att förorenaren betalar genomförs bättre än för närvarande. De nya definitionerna av service- och odlarförpackningar kompenserar i betydande grad den ökning av antalet producentansvarsskyldiga som slopandet av omsättningsgränsen medför och den administrativa bördan särskilt i fråga om små företag och lantbruksföretag. Utskottet konstaterar dock att förslaget också kan vara förenat med tolkningsfrågor som är svåra att förutse. För det första vet den tillverkare som ansvarar för produktionen inte nödvändigtvis om förpackningen blir en serviceförpackning eller i vilket land förpackningarna släpps ut på marknaden. Å andra sidan kan också små företag

Utlåtande EkuU 54/2022 rd

som förpackar en produkt i någon annan förpackning än en service- eller odlarförpackning betraktas som producenter, vilket innebär att de omfattas av de producentansvarsskyldigheter som anges i lagen.

Genomförandet av SUP-direktivet är också förenat med nya rapporteringskrav som förutsätter ändringar i företagens datainsamlings- och rapporteringssystem. Dessa systemändringar medför kostnader för företagen och binder resurser. Utskottet anser att det är motiverat att lindra den administrativa bördan för små företag som omfattas av producentansvaret genom att med stöd av 63 § i avfallslagen föreskriva om ett förenklat förfarande för bokföring och lämnande av uppgifter, om de endast släpper ut små mängder produkter som omfattas av tillämpningsområdet för SUP-direktivet på marknaden. På detta sätt kan den administrativa börda som skötseln av producentansvaret medför för dem ytterligare lättas upp.

Krav på separat insamling

I lagförslaget föreslås utöver en utvidgning av producentansvaret också skyldighet till separat insamling för de produktgrupper som direktivet förutsätter. Till denna del överlåter direktivet åt medlemsstaterna att besluta nationellt med vilka metoder skyldigheterna genomförs. Syftet med separat insamling är särskilt att minska nedskräpningen och att effektivare än tidigare få produkterna att omfattas av återvinning.

Dryckesflaskor av plast. Separat insamling av dryckesmuggar och dryckesflaskor ska ske via det nätverk för separat insamling som den nuvarande producentsammanslutningen för förpackningar ordnar. Ekonomiutskottet anser att den lösning som valts i förslaget är ändamålsenlig, alltså att Finland vid genomförandet av kraven på separat insamling utnyttjar det redan befintliga effektiva systemet med retur av pantförsedda dryckesförpackningar. Enligt SUP-direktivet ska lock på pantförsedda dryckesflaskor fästas på flaskan, och till denna del finns det inget nationellt handlingsutrymme vid genomförandet av direktivet. Ekonomiutskottet påpekar att kravet på att locken ska hållas fast kräver betydande investeringar på upp till tiotals miljoner euro i apparaturen för flaskretur. Eftersom skyldigheterna att ordna separat insamling också gäller andra plastflaskor än de som omfattas av pantsystemet, ska producenter av dryckesflaskor som inte omfattas av pantsystemet för sin del se till att målen för separat insamling uppnås.

Fiskeredskap. SUP-direktivet förutsätter att fiskeredskap som innehåller plast inkluderas i det producentansvar som kräver separat insamling. I förslaget föreslås det att skyldigheten till separat insamling ska genomföras i större utsträckning än enligt direktivet så att producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast utöver fiskeredskap för havsfiske också omfattar redskap för fiske på inre vatten. Ekonomiutskottet anser att denna utvidgning är motiverad, eftersom man vid fiske till havs och på inre vatten i stor utsträckning använder samma redskap och producenten inte nödvändigtvis kan veta om produkten används på inre vatten eller till havs.

Enligt förslaget ska varje producentsammanslutning för fiskeredskap omfatta insamling av avfall från fiskeredskap av plast som används för alla ändamål. I några sakkunnigyttranden har det framförts stark kritik mot denna linje och konstaterats att fiskeredskap, spöfiske och vattenbruk är olika sektorer och produktgrupper. Därför bör de inte heller i regleringen kopplas samman så att samma producentsammanslutning ansvarar för alla fiskeredskap som används för olika ändamål.

Utlåtande EkUU 54/2022 rd

I synnerhet företrädare för spöfiskare anser att den valda linjen är oskälig, eftersom spöfiskare via producentsammanslutningen också skulle bli tvungna att betala för avfallshanteringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Ekonomiutskottet uppmanar miljöutskottet att bedöma om det är motiverat att kräva att en enda producentsammanslutning ska täcka alla typer av fiskeredskap som innehåller plast.

Producentens kostnadsansvar för vissa kommunala avfallshanterings- och uppställningsåtgärder

Enligt 48 b § i förslaget ska producenter som omfattas av det utvidgade producentansvaret svara för vissa avfallshanterings- och uppställningsåtgärder som kommunen genomför. I sakkunnigyttrandena förutsätts det att de ersättningar som producenterna betalar till kommunerna ska bestämmas utifrån antagandet att kommunernas avfallshandling och uppställningsåtgärder har ordnats kostnadseffektivt. Utskottet stöder detta krav.

Beaktande av producentansvaret vid offentlig upphandling

Enligt 55 § i förslaget ska distributörer och andra företag samt offentliga upphandlande enheter som skaffar sådana produkter som omfattas av regleringen försäkra sig om att producenten är införd i det producentregister som avses i avfallslagen. Utskottet ställer sig bakom förslaget att producentansvaret ska beaktas vid offentlig upphandling. I förslaget bör det dock förtydligas hur bestämmelsen relaterar till lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och vem som ansvarar för tillsynen över offentlig upphandling till denna del.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet ställer sig bakom strävan att ersätta plastprodukter med icke-fossila material för att minska plastprodukternas miljökonsekvenser och främja den gröna omställningen. Utskottet uttrycker dock sin oro över att de stränga begränsningar som gäller ersättningsmaterial enligt SUP-direktivet kan avskräcka företag från att satsa på innovationer och investeringar. I synnerhet klassificeringen enligt SUP-direktivet, där innovativa biobaserade material jämföras med traditionella plastprodukter, kan väsentligt påverka möjligheterna att ersätta fossila råvaror med träbaserade produkter. Ekonomiutskottet fäster också uppmärksamhet vid sakkunnigyttrandet enligt vilka finländska företag inom branschen kan frestas att flytta sin tillverkning utomlands för att undvika skyldigheterna enligt SUP-direktivet. Av samma orsak befaras också den grå importen öka.

Finland har under de senaste åren i betydande grad utvecklat spetskompetens inom materialbranschen för innovativ och hållbar utveckling. Utskottet anser att finländska företag både genom det aktuella förslaget och annan lagstiftning om materialbranschen bör garanteras en dynamisk, attraktiv och konkurrenskraftig omvärld som möjliggör finländska innovationer som främjar en grön omställning så att produkternas hela livscykel beaktas ända från planering till materialåtervinning. Det förutsätter att man säkerställer ett smidigt marknadstillträde för nya innovativa material och att de inkluderas i insamlings- och återvinningssystemen. Man bör särskilt beakta möjligheterna att utnyttja återvunnet material och avfall. Avfallets betydelse och värde som material kommer att framhävas ytterligare, eftersom det råder brist på flera jungfruliga råvaror och material eller tillgången till dem är beroende av enskilda staters eller företags förmåga eller

Utlåtande EkUU 54/2022 rd

vilja att leverera dem till marknaden. FoUI-verksamheten och finansieringen inom materialbranschen bör bland annat sträva efter att skala upp innovationer och ta dem i kommersiellt bruk. På detta sätt möjliggörs utveckling och kommersialisering av finländska innovationer som gäller ersättande material på ett sätt som stärker konkurrenskraften.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.