

## MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2004 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om accis på vissa dryckesförpackningar samt vissa lagar som har samband med den

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 17 september 2004 en proposition med förslag till lag om accis på vissa dryckesförpackningar samt vissa lagar som har samband med den (RP 149/2004 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- finanssekreterare Petri Malinen, finansministeriet
- överinspektör Liisa Huhtala, handels- och industriministeriet
- miljöråd Olli Pakkala, miljöministeriet
- överinspektör Ville Vehkasalo, Statens revisionsverk
- t.f. professor Tuula Pohjola, Tekniska högskolan
- specialforskare Yrjö Virtanen, VTT

- forskningschef Juhani Pennanen, Konkurrensverket
- verkställande direktör Matti Pankakoski, Suomen NP-kierrätys Oy
- verkställande direktör Pasi Nurminen, Suomen Palautuspakkaus Oy
- ombudsman Annukka Leppänen-Turkula, Förpackningsteknologigruppen
- verkställande direktör Risto Saarinen, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet
- verkställande direktör Osmo Laine, Dagligvaruhandeln r.f.
- ekonomisk expert Martti Luukko, Finlands Konsumentförbund r.f.
- miljöexpert Anssi Vaittinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- biträdande direktör Risto Laiho, Finska förpackningsföreningen rf
- jur.lic., LL.M. Eur Jouni Alanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Finlands Veterinärförbund.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om accis på vissa dryckesförpackningar. Miljöstyrningen av dryckesförpackningar ska också i i fortsättningen verkställas med hjälp av skatter, men de nu-

varande problemen och bristerna undanröjs. Propositionen har ett tydligt miljöskyddsmål.

Accispikten föreslås gälla dryckesförpackningar som innehåller de produkter i grupp 22 i tulltariffen som är avsedda att drickas, dvs. alla

alkoholhaltiga drycker, inbegripet öl, samt lemonad, vatten och andra alkoholfria drycker. Accisplikten föreslås gälla dryckesförpackningar oavsett tillverkningsmaterial, med undantag för vätskekartong. Dryckesförpackningar som kan fyllas på nytt eller användas för råvaruåtervinning och som ingår i ett pantbaserat retursystem föreslås vara befriade från accis. Accisfriheten för dryckesförpackningar som används för råvaruåtervinning föreslås dock träda i kraft först efter en övergångsperiod på tre år. Till dess föreslås accisen på dessa dryckesförpackningar uppgå till cirka hälften av det nuvarande accisbeloppet. Samma övergångsperiod på tre år föreslås gälla även de nya produkter som accislagen föreslås omfatta. Den avsedda miljöstyrningen uppnås genom att accisen baseras dels på en undersökning om dryckesförpackningars livscykel, dels på politiska avgöranden, med beaktande av den inre marknadens funktion.

För accisfrihet eller accisnedsättning ska ett dryckesförpackningssystem anmälas till ett producentregister som upprätthålls av en miljömyndighet som avses i avfallslagen eller motsvarande miljölagstiftning i landskapet Åland. Miljömyndigheten föreslås ansvara för övervakningen av dryckesförpackningssystemens funktion.

I propositionen föreslås att de bestämmelser om tilläggsaccis på dryckesförpackningar som ingår i lagen om läskedrycksaccis och lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker upphävs. I avfallslagen föreslås vissa ändringar av närmast teknisk karaktär som huvudsakligen gäller retursystemens funktion.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Målen**

Åtgärderna för att minska dryckesförpackningars miljöpåverkan bygger på Europeiska unionens sjätte miljöhandlingsprogram, integrerade produktpolitik och avfallsstrategi. Närmare bestämmelser om målen ingår i avfallslagen.

I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram (1600/2002/EG) ingår strategier för att uppnå miljömålen. Programmet främjar åtgärderna för att miljöskyddskraven ska integreras fullt ut i gemenskapens alla politikområden tillsammans med målen för en hållbar utveckling och målen för den ekonomiska och sociala dimensionen. Programmet fokuserar bl.a. på hållbara konsumtionsmönster, miljöavgifter och stimulansåtgärder. Vidare vill programmet främja partnerskap och samarbete med företag och konsumenter med hjälp av en integrerad produktpolitik. Den integrerade produktpolitiken ska motivera alla aktörer att väga in miljökraven i hela livscykeln.

I artikel 8 om en hållbar användning och förvaltning av naturresurser samt avfall är målet en betydande generell minskning av avfallsvolymen. Det ska genereras genom initiativ för mer hållbara konsumtionsmönster och stöd till återanvändning. Målen ska nås med beaktande av strategin för en integrerad produktpolicy samt gemenskapsstrategin för avfallshantering.

Gemenskapsstrategin för avfallshantering ska ses över och enligt planerna ska arbetet vara klart inom 2005. Kommissionen har kommit med ett meddelande om frågan och miljöutskottet har lämnat ett utlåtande (E 41/2003 rd—MiUU 24/2003 rd) om meddelandet. Enligt meddelandet är de primära målen att förebygga och återvinna avfall. Tanken är att nå fram till en optimal återvinningsgrad och en kombination av olika strategier, en kombination där juridiska, frivilliga och ekonomiska styrmedel är representerade på ett lämpligt sätt. I utlåtandet understryker miljöutskottet vikten av en strategi som bygger på gemenskapens hierarki för avfallshanteringen, vilket innebär att det primära målet är att

förebygga avfall. Därefter kommer återvinning av avfall och materialutnyttjande och först därefter en behörig avfallshantering.

Kommissionen har också lämnat ett meddelande om en integrerad produktpolitik (E 36/2003 rd—MiUU 13/2003 rd). EU:s integrerade produktpolitik syftar till att genom satsningar på en hållbar utveckling minska resursanvändningen och avfallens påverkan på miljön. Detta synsätt bygger på ett livscykel tänkande. Tanken är att främja åtgärder som minskar produkternas miljöpåverkan i det steg av livscykeln där den samlade miljöpåverkan och resursanvändningen kan reduceras mest kostnadseffektivt. Vidare ska stimulansåtgärder sättas in för att marknaden ska leva efter principen om en hållbar utveckling, parterna motiveras att handla därefter (företag, konsumenter) och för att förbättringar ständigt ska göras och många olika instrument användas (frivilliga, tvingande, lokala, internationella). Den integrerade produktpolitiken är därmed också ett viktigt element i åtgärderna för att förebygga avfall och genomföra temainriktade strategier för materialutnyttjande.

Vid sidan av miljömålen ska miljöstyrningen av dryckesförpackningar också uppfylla kraven i konkurrenslagstiftningen när den gäller produkter. Syftet med direktivet om förpackningar och förpackningsavfall (94/62/EG) är enligt artikel 1 att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredjeländ och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handels hinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. Man måste således ta hänsyn till dels en hög miljöskyddsnivå, dels en fungerande inre marknad. Inre marknads målen kan i vissa fall också åsidosättas av miljömålen. Senast miljömålen fastställdes var i Amsterdamfördraget. I fallet avfall i Vallonien (kommissionen mot Belgien C-2/90) godtog EG-domstolen ett exportdiskriminerande importförbud för avfall med hänvisning till miljöpåverkan. I ett fall som gällde Danmark (kommissio-

nen mot Danmark C-302/86) framhöll domstolen att ett system för dryckesförpackningar kan anses vara olagligt om det de facto på grund av sina konsekvenser diskriminerar utländska produkter i förhållande till inhemska produkter och skadan är oproportionerligt stor i relation till miljömålen. I fallet Danmark ansåg domstolen dock att de danska bestämmelserna var nödvändiga eftersom det inte fanns någon gemenskapslagstiftning. Därför kunde handelshindren inte anses vara oproportionerligt stora. Också en senare dansk lagstiftning som förbjuder metallburkar har behandlats av EG-domstolen (kommissionen mot Danmark C-246/99). Generaladvokaten ansåg förbudet strida mot förpackningsdirektivet, men kommissionen tog tillbaka sin talan när Danmark ändrade sin lagstiftning.

Med hänvisning till det ovanstående är det fullt möjligt att införa miljörelaterade begränsningar, men den nationella lagstiftningen måste stå i rätt proportion till målet och man måste välja den åtgärd som minst inkräktar på handelsfrihet. Karakteristiskt för retursystemen för dryckesförpackningar är att de är nationella. Därför är det oundvikligt att de medför vissa begränsningar i handeln mellan medlemsstaterna. Med hjälp av ekonomiska styrmedel kan handelsbegränsningarna dock reduceras jämfört med vad läget skulle vara med tvingande bestämmelser. Detta är också riktlinjen i propositionen.

Finlands återvinningssystem för dryckesförpackningar har kritiserats för att vara diskriminerande och kommissionen har inlett en rättsprocess mot Finland (C-13/04) med hänvisning till att Finland inte har införlivat artikel 7.1 b i sin nationella lagstiftning. Artikeln ålägger medlemsstaterna en positiv förpliktelse att trygga öppenhet och införa icke-diskriminerande villkor samt att undvika snedvridning av konkurrensen i retursystemen för förpackningar och förpackningsavfall. Finland har medgett bristerna och undanröjt dem med hjälp av en ändring av avfallslagen (452/2004) som gäller producent-sammanslutningarna och trädde i kraft den 1 september 2004. Den nya 18 g § spelar en stor roll i sammanhanget. I 2 mom. föreskrivs att

skyldigheterna i en producentsammanslutning ska fördelas rättvist mellan producenterna och eventuella andra aktörer med avseende på verksamhetens beskaffenhet och omfattning och på så sätt att det inte upptår handelshinder och snedvridningar av konkurrensen. En producent-sammanslutning ska anta en ny producent som delägare, medlem eller avtalsförhållande på samma villkor som gäller för producenter som redan hör till sammanslutningen, om det på grund av en obetydlig marknad eller av något annat särskilt skäl är ekonomiskt orimligt att producenten ensam ordnar en heltäckande återanvändning, återvinning eller annan avfallshantering. Bestämmelserna i 3 mom. förpliktar en producentsammanslutning att på ett icke-diskriminerande sätt beakta alla ekonomiska aktörer och deras adekvata verksamhetsmöjligheter på marknaden när sammanslutningen ingår avtal om återanvändning, återvinning och annan avfallshantering. Den föreslagna skattemodellen undanröjer sannolikt annan kritik med hänvisning till konkurrensvillkoren.

### Generella krav på miljöavgifter

I detta sammanhang hänvisar utskottet till finansministeriets utredning om en ekologisk skattereform från den 21 oktober 2004<sup>1</sup>. Där sägs att skattestyrning kan vara ett viktigt politiskt instrument som reducerar konflikten mellan ekonomisk och ekologisk uthållighet. Den nuvarande skatten för dryckesförpackningar nämns som exempel på en produktskatt som införts uteslutande av miljöskäl. I utredningen sägs vidare att styreffekten av skatten på dryckesförpackningar har utfallit väl med avseende på miljömålet, men att skatten också är förknippad med en del problem, t.ex. är det svårt för små producenter att komma med i de godtagna återvinningssystemen.

En miljöskatt eller miljöavgift måste återspegla produktens miljöpåverkan. Skatten måste inkludera produktens s.k. yttre konsekvenser,

<sup>1</sup> Kestävä kehitys ja ekologinen verouudistus, Finansministeriet, oktober 2004.

alltså de skador som en produkt objektivt sett medför för miljön, och skatten bör därför gälla den typ av aktör eller konsument som använder miljöskadliga produkter. Det finns dock inga entydiga eller generellt godtagna objektiva metoder för att klassificera miljöskador utan en klassificering bygger vanligen på en bedömning eller ett politiskt beslut. En utpräglad miljöskatt får inte överskrida de skadliga effekter som användningen av en produkt objektivt sett har för miljön. Enligt den generella proportionalitetsprincipen i EG-rätten får en skatt eller en avgift i sådana fall inte vara högre än det behövs för att nå miljömålet. Vid sidan av målen för skatten respektive avgiften och en konsekvensbedömning kan skatten respektive avgiften och systemet tillföras vissa egenskaper för att beskattningen ska anses vara bra. Den typen av krav är t.ex. ekonomisk effektivitet, tydlighet, välfungerande i administrativt hänseende, rättvis, förutsägbar och förenlighet med både EG-rätten och internationella avtal.

Utskottet anser att propositionen bygger på premisserna i utredningen om en ekologisk skattereform. Tillämpningen av ekologiska skattekriterier ger information om hur reformen av miljöskatter på dryckesförpackningar utfaller. Detta kommer förhoppningsvis att förbättra möjligheterna att genomföra målet för en ekologisk skattereform som finns inskriven i regeringsprogrammet.

### Livscykelstudier

I utvärderingarna av hur dryckesförpackningar belastar miljön har man använt livscykelstudier av dryckesförpackningar. Miljökonsekvenserna av olika förpackningstyper och hanteringssystem har utretts i en omfattande livscykelstudie<sup>2</sup>, som har gjorts av VTT Pakkausteknologia ry, handeln och industrin. I studien mättes miljöpåverkan med hjälp av fem olika indikatorer. Återvinningsbara aluminiumburkar är ett sämre al-

<sup>2</sup> Suomalaisten juomapakkausjärjestelmien ympäristövaikutusten arviointi 2000; Yrjö Virtanen, Pakkausteknologia - PTR ry 2004.

ternativ än påfyllningsbara plastbuteljer i tre hänseenden (klimatförändring, försurning och ozon i atmosfären), bättre i ett hänseende (syrebrist i vattendrag) och ungefär lika bra utifrån ett annat liknande kriterium som beskriver tillståndet i vattendrag (atrofiering). Påfyllningsbara plastflaskor är däremot bättre än påfyllningsbara glasflaskor i två, och sämre i två och nästan lika bra i ett hänseende.

Utskottet påpekar att inget system förefaller att ovedersägligt vara bäst eller sämst med avseende på miljöfaktorerna. Slutresultatet varierar mycket beroende på om man prioriterar lokala eller globala miljöeffekter. Dessutom måste man beakta den faktiska möjligheten att reducera miljöpåverkan. Klimatförändringen påverkas av koldioxidutsläpp och andra utsläpp av växthusgaser, och det kan vara tekniskt mycket svårt och i vissa fall omöjligt att bli av med dem. Atrofieringen hänger samman med fosforutsläppen i det vatten som returflaskor tvättas i. Fosfor kan fås bort, men det är dyrt. Dessutom har det påpekats att den nya livscykelstudien trots sin omfattning inte ger en övergripande bild av miljöpåverkan eftersom t.ex. skador på grund av glassplitter inte beaktas. Dessutom bygger studien på föråldrade uppgifter.

Det finns inget universellt accepterat sätt att utvärdera miljöeffekter och omvandla dem till acciser t.ex. på grund av användning av förnybara respektive icke-förnybara naturresurser, material- och ekoeffektivitet, transportekonomi, utsläpp eller åtgärder för att hindra avfallsbildning och nedsmutsning. Därför är besluten om accisnivåer i sista hand politiska beslut. Utifrån livscykelstudier kan det dock utan tvivel påvisas åtminstone att en förpackning som inte hör till något fungerande återvinningssystem belastar miljön mer än en förpackning av samma material som hör till ett fungerande återvinningssystem. Därför föreslår regeringen en accis (51 cent per liter) på dryckesförpackningar för engångsbruk om de inte ingår i ett retursystem. Beloppet motsvarar den ökning i miljöpåverkan som kommer sig av engångsförpackningen. Accisen har enligt propositionen slagits fast på grundval av skillnaderna i miljöbelastning och en bedöm-

ning av vad som är adekvat styreffekt samt utifrån en ambition att trygga en fungerande inre marknad och konkurrensen där. I accisen ingår således ingen extra ekonomisk styrning. Vidare föreslår regeringen en accis på 8,5 cent per liter under en övergångsperiod på dryckesförpackningar som ingår i ett fungerande retursystem, när råmaterialet utnyttjas. Accisbeloppet är fastslaget utifrån den ökade miljöpåverkan som beror på att dryckesförpackningen är ett material som kan utnyttjas i stället för att det fylls på på nytt. Dessutom spelar accisens konkurrenspåverkande effekter in.

I våra finländska förhållanden spelar logistikkedjan en större roll för miljöbelastningen än i andra europeiska länder. Med avseende på logistikkedjan för drycker kan plastflaskor och aluminiumburkar utnyttjas och är därmed konkurrenskraftiga alternativ. Å andra sidan ökar belastningen av att materialen i tomma dryckesförpackningar transporteras till insamlings- och återvinningsstationer. Med en effektivare logistikkedja kan livscykelkalkylerna påverkas. I våra finländska förhållanden är det av största vikt att logistiksystemen förbättras, och inte minst att problemen med återtransporter blir lösta, och att gemensamma transporter ordnas, framhåller utskottet. Det behövs dock tid att ta fram ett bra system för returlogistik. Utskottet påpekar dessutom att långa transporter från andra länder i alla lägen är ett problem. Trots att andra miljöeffekter reduceras effektivt kommer varor att transporteras allt längre sträckor på den inre marknaden. Globalt sett håller transportererna på att bli den största orsaken till miljöpåverkan. Miljöutskottet påpekar för finansutskottet att det bör utredas vilken roll logistiken spelar för miljöeffekterna av dryckesförpackningars livscykel.

Dessutom bör det utredas, vilken miljöbelastning engångsförpackningar och industriellt återvinningsbara förpackningar har i förhållande till påfyllningsbara förpackningar.

Som det sägs ovan är det avgörande för slutresultatet i livscykelstudierna vilka miljöeffekter som anses viktigast, alltså vad man vill lyfta fram. Det är ändå svårt att jämföra olika effekter

och det skulle i sista hand kräva ett politiskt beslut. Utskottet menar att ett livscykelstänkande är grunden för ett ekoeffektivitetstänkande. Alla element i livscykeln måste bli synliga och alla kräver ändringar. De mest kostnadseffektiva åtgärderna måste prioriteras och åtgärderna sättas in där nyttan är störst. Även om de befintliga livscykelstudierna inte ger helt entydiga resultat bör de inte negligeras, tvärtom är det viktigt att satsa på att förbättra både undersöknings- och utvärderingsmetoderna.

### Utvärdering av miljöeffekter enligt propositionen

Miljöutskottet påpekar att det primära målet enligt avfallslagen är att i enlighet med avfallshierarkin förhindra att avfall uppstår. Enligt avfallslagen är producentansvaret för förpackningar bara partiellt. Målet med producentansvaret är att naturresurser ska användas på ett hållbart sätt, och att insatserna för att förebygga avfall och återvinningen av produkter som blir avfall ska effektiviseras i enlighet med principen om en hållbar utveckling och konsumtion och att mindre avfall ska placeras på deponier och att avfallet samtidigt ska vara mindre skadligt. De hållbara konsumtionsmönstren måste trots allt betraktas i ett helhetsperspektiv. Också de planerade temainriktade strategierna, avfallshanteringsstrategin, naturresursstrategin och den integrerade produktpolicyn har ett nära samband. Målet för avfallsminskning i avfallshanteringsstrategin och målet för sparsam användning för naturresurser i naturresursstrategin måste vägas in genom livscykelstänkandet i den integrerade produktpolicyn. Detta innebär således att målen uppfylls i det steg av livscykeln där minskad miljöpåverkan är mest kostnadseffektivt.

Stöd till materialutnyttjande är ett viktigt mål i gemenskapens sjätte miljöhandelsprogram. Det samma gäller större ekoeffektivitet och satsningar på miljöavgifter och stimulansåtgärder, likaså upprättande av partnerskap och mer samarbete mellan företag och konsumenter. Propositionen med förslag till miljöstyrning av dryckesförpackningar baserar sig alltså strukturellt sett på

de viktigaste principerna i miljöhandlingsprogrammet. Propositionen utgår från att vi ska ha kvar ett välfungerande retursystem grundat på accis och pantavgifter. Utvidgningen av skattebasen avser att minska det avfall som slutförvaras på deponier. Utskottet anser återvinningsmålet vara viktigt och menar att en miljöavgift på dryckesförpackningar för engångsbruk i princip är ett bra förslag och harmonierar med gemenskapens miljöstrategier och reglerna för den inre marknaden. Livscykelstudierna är problematiska i det hänseendet att det är svårt att göra relativa jämförelser mellan olika miljöeffekter. Däremot pekar resultaten från miljöstudier kring dryckesförpackningar som inte hör till något retursystem i en och samma riktning. Livscykelstudierna medger också en utvärdering av de samlade miljöeffekterna samtidigt som effekterna bättre kan begränsas till specifika aspekter och därmed är bättre underbyggda.

Miljöutskottet understryker att finansutskottet bör granska frågan ur det ovannämnda perspektivet och samtidigt väga in förslagen i den arbetsgruppspromemoria<sup>3</sup> som föregick propositionen. Arbetsgruppen föreslog att accisen för dryckesförpackningar där materialet kan utnyttjas ska ligga kvar på 8,5 cent per liter. I ett helhetsperspektiv är det, enligt utskottet, angeläget att ändringarna inte resulterar i att det sätts käppar i hjulen för ett välfungerande retursystem. Samtidigt bör det noteras att propositionen i första hand grundar sig på miljöskyddsaspekter trots att de föreslagna bestämmelserna rättar till vissa problem bl.a. i konkurrensförhållandena. Lagtekniskt sett kommer detta fram i 10 § där förslaget kopplas till avfallslagen. Miljömålen finns inskrivna i avfallslagen och den föreslagna lagen har inget explicit uttalat mål över huvudet.

Sett i ett miljöperspektiv är det befogat att retursystemet med pantavgifter utsträcks till förpackat vatten, en produkt som har upplevt ett kraftigt uppsving de senaste åren. Därmed uppfyller propositionen målet att förhindra uppkom-

<sup>3</sup> Juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmä, Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistio 13/2002.

sten av avfall i och med att förpackningarna då inte längre skulle hamna i kommunalt avfall. Målet infrias också genom att regeringen skapar förutsättningar för ett pantbaserat retursystem för PET-flaskor (polyetentereftalat) som kan fyllas på nytt och ett incitament för att bygga upp ett landsomfattande system. Pantssystemet är ett utmärkt exempel på hur ekonomiska styrmedel kan användas i stället för tvingande lagstiftning. Utskottet menar att konsumentbeteendet kan påverkas genom högre priser. Därför bör storleken på panten lämpligen utredas ytterligare.

Regeringen har också bestämmelser om avtal som miljöministeriet och aktörerna inom branschen ingår. Tanken är att ölburkar och andra dryckesförpackningar som inte ingår i något pantsystem och förs in i landet av resenärer bättre ska kunna tas till vara. Denna produktström spelar en roll för helheten eftersom bara de ölburkar som kommer in i landet med resenärer uppgår till ca 120 miljoner om året. Största delen av dem återvinns aldrig. Det är alltså fråga om ett stort problem. Antalet påfyllningsbara glas- och plastflaskor uppgår till ca 315 miljoner. Dessutom för resenärer in 7 miljoner starksprit och 5 miljoner liter vin på butelj från utlandet. I princip betalas ingen pant för alla dessa förpackningar. Systemen inom handeln kan emellertid inte fullt ut göra skillnad mellan utländska och finländska förpackningar. Därför kan det hända att konsumenterna ibland får pant. Det är angeläget att avtalen i enlighet med samarbets- och partnerskapsmålen kan införas så snabbt som möjligt. Utskottet föreslår därför att finansministeriet kräver att systemet följs upp.

Genom en lagändring, 452/2004, kompletterades 18 c § 4 mom. i avfallslagen med bemyndigandebestämmelser. Enligt tillägget kan statsrådet genom förordning utfärda närmare bestämmelser om miljöskyddsmålen för dryckesförpackningssystemen. Målen kan t.ex. gälla påfyllningsbara dryckesförpackningar och materialåtervinning. Målen kan dessutom vara större eller mindre beroende på förpackningsmaterialet.

I bedömningen av miljökonsekvenserna framhåller regeringen att en del av de aktörer som an-

vänder förpackningar som kan fyllas på nytt eventuellt börjar använda förpackningar som kan återvinnas. Det betyder att avfallsmängden ökar även om omställningen inte skulle påverka den avfallsmängd som bortskaffas slutligt och placeras på deponi. Enligt motiven till propositionen harmonierar förslaget inte med EU:s kommande avfallsstrategi eftersom strategin i första hand eftersträvar att motverka uppkomsten av avfall. Utskottet menar att insatser för att förhindra uppkomsten av avfall är det primära målet både i avfallshanteringsstrategin och i avfallslagen. Konsekvenserna av lagen bör ses i ett helhetsperspektiv på det sätt som utskottet säger ovan, men på sikt är det angeläget att arbeta för att uppfylla målet att motverka uppkomsten av avfall.

Utskottet understryker att de samlade effekterna av lagändringen nogga bör följas upp och anser det av miljöskyddsskäl vara befogat och med avseende på gemenskapsrätten möjligt att i förekommande fall införa närmare bestämmelser om målen för att vårt välfungerande retursystem för förpackningar inte ska försämrats. Det är extra viktigt att det följs upp hur mycket avfall som uppkommer. Det vore positivt om användningen av återanvändbara plastförpackningar samtidigt minskade problemen med glassplitter från glasförpackningar som gått sönder.

Enligt utskottet är det också viktigt att det utreds om ett och samma pantsystem för dryckesförpackningar kan införas i EU på det sätt som man kom överens om när propositionen bereddes. Finland står i framkanten med sina välfungerande retursystem och har åtagit sig att utarbeta ett nationellt program för att främja hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Arbetet kan sannolikt också utnyttjas för att främja den ekonomiska styrningen i hela EU.

### **Information, uppföljning och utveckling**

Det är mycket viktigt att informera effektivt om retursystemen, framhåller utskottet. Konsumenterna måste ha klart för sig vilken typ av förpackningar som kan återvinnas och var de får pant för alla retursystem är i hög grad uppbygg-

da på konsumenternas aktivitet. Konsumenternas beteendemönster ändras ganska långsamt. Därför är det viktigt att inte införa ändringar alltför snabbt. Utskottet menar att den föreslagna övergångsperioden ska förkortas.

Utskottet förutsätter att det noga följs upp hur lagändringarna utfaller. Också andelen returförpackningar bör följas upp och åtgärder vidtas om avgörande försämringar sker. Utskottet är övertygat om att aktörerna satsar på ständiga förbättringar och att systemen fortsatt kommer att förbättras. Man måste låta systemen utvecklas i lugn och ro och inte göra för snabba ingrepp i grundstrukturerna. Livscykelstudierna kan förbättras och i framtiden medge bättre analyser av systemen, fler jämförelser och miljöanpassade lösningar. Med hänvisning till det ovanstående anför miljöutskottet

*att finansutskottet i sitt betänkande förutsätter effektiv information om lagänd-*

*ringen och noggran uppföljning av vilka miljöeffekter verkställigheten har.*

#### **Ändringen av avfallslagen**

Regeringen föreslår en del ändringar av teknisk karaktär i avfallslagen. De föreslagna ändringarna i hänvisningarna i 18 k, 50 b, 50 c och 71 § är nödvändiga på grundval av accislagen. I 18 j § görs en korrigerig av skrivningen i enlighet med statsrådets gällande beslut om förpackningar och förpackningsavfall. Utskottet finner ändringarna motiverade och nödvändiga.

#### **Utlåtande**

Miljöutskottet anför

*att finansutskottet beaktar det som anförts ovan.*

Helsingfors den 26 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst  
vordf. Heidi Hautala /gröna  
medl. Susanna Haapoja /cent  
Rakel Hiltunen /sd  
Tuomo Hänninen /cent  
Antti Kaikkonen /cent  
Inkeri Kerola /cent  
Kari Kärkkäinen /kd

Jouko Laxell /saml  
Mikaela Nylander /sv  
Heikki A. Ollila /saml  
Säde Tahvanainen /sd  
Unto Valpas /vänst (delvis)  
Ahti Vielma /saml  
Pia Viitanen /sd  
ers. Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Ekroos.