

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till avfallsskattelag**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att en avfallsskattelag skall stiftas. Skatten skall omfatta avfall som förs till allmänna avstjälningsplatser och till därmed jämförbara avstjälningsplatser som har anlagts för mottagning av avfall som andra producerat. Skatt skall inte uppbäras för sådant avfall som förs till privata avstjälningsplatser och uppläggningsområden för schaktningsrester främst inom industrin och annan produktionsverksamhet. Också avstjälningsplatser för jord och stenmaterial skall lämnas utanför lagens tillämpningsområde.

Skatt skall uppbäras för alla slag av avfall som förs till en avstjälningsplats som omfattas av skatten, dock inte för jordmaterial som separat förs till en avstjälningsplats, inklusive förorenad jord som får deponeras på avstjälningsplatsen, och inte heller för stenmaterial. Skatt skall inte heller uppbäras för separatinsamlat bioavfall som förs till avstjälningsplatsen för att komposteras eller för avfall som uppkommer vid avsvärtning av returpapper.

Skatten skall grunda sig på vikten av det avfall som förs till avstjälningsplatsen och vara 90 mk per ton avfall. Eftersom avfallet tills vidare vägs endast på de största avstjälningsplatserna, skall i lagen ingå stadganden om omräkning av de avfallsmängder som förs till avstjälningsplatserna och som kan räknas ut i volymenheter till en sådan viktenhet som utgör grund för skatten. De

omräkningstal som skall användas vid omräkningen fastställs särskilt för olika avfallsgrupper på basis av avfallets genomsnittliga volymvikt.

Skatten skall redovisas till staten av huvudmannen för avstjälningsplatsen, som med tanke på beskattningen skall registrera sig som skattskyldig. Huvudmannen för avstjälningsplatsen skall deklarerat och betala skatten kvartalsvis på basis av den mängd avfall som förts till avstjälningsplatsen. Den skattskyldige huvudmannen för avstjälningsplatsen skall dock ha rätt att från den skatt som skall redovisas till staten dra av den skatt som betalats för avfall som förts bort från avstjälningsplatsen, varvid skatt i praktiken betalas för ökningen av avfallsmängden på avstjälningsplatsen under skatteperioden.

Skatten uppbärs av tullverket. På beskattningsförfarandet skall de stadganden som gäller förfarandet vid påförande av accis i stort sett tillämpas.

Propositionen ansluter sig till statsbudgeten för 1996. I den allmänna motiveringen till budgetspropositionen har regeringen konstaterat att avsikten är att en proposition med förslag till lag om en statlig avfallsavgift skall avlåtas till riksdagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 september 1996. Lagen skall gälla avfall som förs till avstjälningsplatsen den dag lagen träder i kraft och därefter.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
ALLMÄN MOTIVERING .....	3
<b>1. Nuläge</b> .....	<b>3</b>
1.1. Lagstiftning .....	3
1.2. Praxis .....	4
1.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet .....	6
1.4. Bedömning av nuläget .....	8
<b>2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Propositionens verkningar</b> .....	<b>14</b>
3.1. Ekonomiska verkningar .....	14
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal .....	15
3.3. Miljöeffekter .....	15
<b>4. Beredningen av propositionen</b> .....	<b>16</b>
DETALJMOTIVERING .....	17
<b>1. Lagförslaget</b> .....	<b>17</b>
1.1. Allmänna stadganden .....	17
1.2. Skattskyldighet .....	17
1.3. Skattens belopp .....	17
1.4. Skattefrihet .....	18
1.5. Grunderna för fastställande av skatten .....	19
1.6. Särskilda stadganden .....	19
<b>2. Ikraftträdande</b> .....	<b>21</b>
LAGPROPOSITIONEN .....	21
<b>Avfallsskattelag</b> .....	<b>21</b>

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Nuläge

#### 1.1. Lagstiftning

Avfallshanteringen i vårt land utvecklades länge med stöd av lagen om avfallshandling (673/78) och förordningen om avfallshandling (307/79), som stiftades i slutet av 1970-talet, genom att de nödvändiga ändringar som utvecklingen i branschen krävde gjordes i dem. Finlands anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och snart därefter vid ingången av 1995 till Europeiska unionen (EU) ledde till att lagstiftningen om avfall och avfallshandling reviderades i sin helhet inom en kort tid genom att en avfallslag (1072/93) och avfallsförordning (1390/93) stiftades. De trädde i kraft vid ingången av 1994.

Enligt 1 § i den nya avfallslagen är lagens syfte att stöda en hållbar utveckling genom att främja en förnuftig användning av naturtillgångarna samt genom att förebygga och bekämpa den fara och skada som avfall förorsakar hälsan och miljön. Syftet med avfallslagen är att genomföra de nya allmänna principer som antagits internationellt och inom EU och enligt vilka ordningen när det gäller avfallsfrågor är följande:

- att förebygga uppkomsten av avfall och avfallets skadliga egenskaper,
- att främja återanvändning och annan återvinning av avfall samt
- att på behörigt sätt oskadliggöra och ordna den slutliga deponeringen av sådant avfall som tekniskt och till skäliga kostnader inte kan återvinnas.

Dessa grundläggande mål och deras prioriteringsordning har också lagts fram i Europeiska gemenskapernas kommissions rapport (SEC (89) 934 final), som gäller en verksamhetsplan för avfallshandling inom gemenskapen och som har fastställts genom EG-rådets resolution (90/C 122/02) om en politik för avfallshandling. De grundläggande målen har också tagits med i de EU-rättsakter som har antagits på avfallspolitiska grunder och på vilka motsvarande finländsk lagstiftning i sin tur baserar sig.

I avfallslagstiftningen och i de beslut av statsrådet och miljöministeriet som skall utfärdas med stöd av den är det inte möjligt att i detalj stadga eller bestämma, i hur stor

utsträckning och hur snabbt de allmänna principerna skall införas och de allmänna målen uppnås. Dessa mål har fastställts i den riksomfattande avfallsplan som nämns i 40 § avfallslagen och som miljöministeriet har uppgjort i slutet av 1995.

I den riksomfattande avfallsplanen, som tidsmässigt sträcker sig fram till år 2005, uppställs konkreta kvantitativa mål för förebyggande av uppkomsten av avfall och för minskning av mängden avfall samt för återvinning av avfall. Kvalitativa mål uppställs för minskning av avfallets skadliga egenskaper och av de hälso- och miljöskador som avfallshandling orsakar. Målen uppställs särskilt för kommunalt avfall samt avfall från byggverksamhet, industriell verksamhet och landbygdsnäringar. Till industriell verksamhet hänförs industrin och dess olika sektorer samt energiproduktion, vatten och avlopp samt gruvdrift. Oberoende av bransch har mål dessutom uppställts för viktiga enskilda avfallsgrupper, såsom kommunalt avloppsslam och problemavfall. De uppställda målen varierar beroende på bransch och avfallsgrupp. För kommunalt avfall har följande allmänna mål uppställts:

- År 2000 får mängden kommunalt avfall inte överstiga avfallsmängden år 1994. År 2005 måste mängden kommunalt avfall vara 15 % mindre än den mängd som överensstämmer med tillväxtprognoserna utan minskande åtgärder. Ämnen och produkter vilka såsom avfall är särskilt skadliga för miljön eller avfallshandling skall inte längre användas och de skall ersättas med mindre skadliga ämnen och produkter.

- Återvinningsgraden när det gäller kommunalt avfall höjs till 50 % före år 2000 och till minst 70 % före år 2005.

- Den kommunala avfallshandling skall ordnas så att avfallet eller insamling, transport, handtering och återvinning av det inte medför skada för hälsan eller miljön.

I den riksomfattande avfallsplanen uppställs på motsvarande sätt kvantitativa, kvalitativa och tidsmässiga allmänna mål också för annat avfall och andra avfallsgrupper. Strävan har härvid varit att målen åtminstone motsvarar de mål som uppställts eller inom den närmaste tiden kommer att uppställas inom EU eller i de för Finland viktiga EU-länderna.

## 1.2. Praxis

Avfallet kan grupperas på många olika grunder och på många olika sätt. I Europeiska avfallskatalogen (kommissionens beslut 94/3/EG) och i förteckningen över farligt avfall (rådets beslut 94/904/EG), som har föreslagits träda i kraft i Finland genom ett beslut som gäller en förteckning över de vanligaste slagen av avfall och problemavfall och utfärdas av miljöministeriet, grupperas avfallet i 20 huvudkategorier främst utgående från inom vilken verksamhet eller bransch det uppkommer. I ett förslag till EU-direktiv, som gäller avstjälningsplatser och om vilket rådets gemensamma ståndpunkt nr 4/96 har godkänts (96/C 59/01), och i det statsrådsbeslut om avstjälningsplatser som föreslås bli utfärdat efter det att direktivet har antagits grupperas avfall som deponeras på avstjälningsplatser och i långtidslager i tre kategorier utgående från den fara som avfallet medför för miljön: bestående avfall, vanligt avfall och problemavfall.

I den riksomfattande avfallsplanen delas avfallet in i åtta huvudgrupper: avfall från gruvdrift, avfall från landsbygdsnärings, industriavfall, avfall från byggverksamhet, avfall från energiförsörjning samt vatten och avlopp, kommunalt avfall, kommunalt avloppsslam och problemavfall. Till den totala mängden avfall hänförs statistiskt sett allt avfallsmaterial från primärproduktionen, med undantag av drivningsrester som blir kvar i skogarna.

I de mängder som statistikförs som avfall från gruvdrift medräknas i avfallsplanen också avlägsnade jordmassor, bruten sidosten och anrikningssand som uppkommer vid verksamheten. Av dessa omfattar avfallet från malmgruvor ca 60 %, medan resten uppkommer i sten- och kalkstensbrott, på ler-, grus- och torvtäkter samt i stenbrott och gruvor där dolomit, fältspat och kemiska mineraler utvinns. Över hälften av den mängd som klassificeras som avfall från gruvdrift är slam av anrikningssand.

Inom landsbygdsnäringsarna uppkommer främst stallgödsel och pålsdjurgödsel, olika slag av slaktavfall samt avfall från odling under glas.

Till industriavfallet hänförs förutom fast avfall även spillvatten, emulsioner och slam. Största delen av industriavfallet, dvs. 85 %, uppkommer i olika processer, olika slag av avfall från perifera funktioner uppkommer

vid förpackning, service av maskiner och anordningar samt inom byggverksamheten. Mest avfall uppkommer inom massa- och pappersindustrin samt träförädlingsindustrin; över en tredjedel består huvudsakligen av trä- och barkavfall som uppkommer inom massa- och pappersindustrin. Till andra stora avfallsfraktioner inom industrin hör metallurgiskt slagg, mineraliskt slam, gips och kemikalieavfall.

Till avfallet från byggverksamheten hänförs avfall från byggindustrin, husbyggnad samt jord- och vattenbyggnadsarbeten. Avfallet från husbyggnadsverksamheten omfattar allt avfall som uppkommer vid ny- och reparationsbyggnad samt rivning av byggnader.

Avfallet från energiförsörjningen samt vatten och avlopp består till största delen av aska, slagg och damm som uppkommer då kol, torv och ved bränns i kraftverken. Över hälften av avfallsmängden består av flyg- och bottenaska från förbränning av kol. Vid kraftverken uppkommer dessutom avfall från rökgasrening, slam samt olika slag av tvättvatten, oljor och avfall från rengöring av behållare. Största delen av avfallet från vatten och avlopp, varmed avses upptagande, rening och distribution av dricks- och annat bruksvatten, består av sedimentations- och filtrerings slam som uppkommer vid rening av råvatten.

Till kommunalt avfall hänförs förutom hushållsavfall även t.ex. fast avfall från affärer, kontor, restauranger och andra servicebranscher och likaså därmed jämförbart avfall som uppkommer inom industrin och landsbygdsnäringsarna.

Till kommunalt avloppsslam hänförs slam från avloppsverkens reningsverk för kommunalt avloppsvatten samt slam från slamavskiljare och täckta brunnar.

Problemavfall uppkommer förutom inom produktionverksamheten också inom servicebranscherna och i hushållen. Största delen av problemavfallet från industrin består av oorganiskt mineraliskt avfall, såsom metallurgiskt slagg, aska och metallhaltigt slam, oorganiska salter samt syror.

Enligt den riksomfattande avfallsplanen beräknas att sammanlagt 85—90 milj. ton av ovan nämnda slag av avfall uppkommer inom olika verksamheter i Finland årligen. Av denna mängd återvinns och behandlas uppskattningsvis följande mängder:

Tabell 1

Avfallsgrupp	Total mängd, milj. t/år	Återvunnen mängd, milj. t/år	Andel %	Behandlad mängd, milj. t/år	Andel %
Avfall och biprodukter från gruvdrift	35,5	9,6	27	25,9	73
Avfall från landsbygdsnärings	22,0	18,7	85	3,3	15
Industriavfall	15,4	9,1	59	6,3	41
Avfall från byggverksamhet	8,0	2,2	27	5,8	73
Avfall från energiförsörjning samt vatten och avlopp	3,0	0,7	23	2,3	77
Kommunalt avfall	2,1	0,6	30	1,5	70
Kommunalt avloppsslam	2,0	1,2	58	0,8	42
Problemafval	0,5	0,1	20	0,4	80
<b>Sammanlagt</b>	<b>88,5</b>	<b>42,2</b>	<b>47</b>	<b>46,3</b>	<b>53</b>

Det beräknas att av den årliga totala mängd om 85—90 milj. ton som klassificeras som avfall återvinns i genomsnitt ca 47 %, dvs. ca 40—43 milj. ton årligen. Med återvinning avses enligt 3 § 1 mom. 10 punkten avfallslagen verksamhet vars syfte är att ta till vara och använda ett ämne eller den energi som ingår i avfallet. Återvinningsgraden varierar emellertid betydligt i de olika avfallsgrupperna. Återvinningsgraden är högst, dvs. 85 %, när det gäller avfall från landsbygdsnärings, vilket inte omfattar drivningsrester, och närmare 60 % när det gäller industriavfall och kommunalt avloppsslam. Den lägsta återvinningsgraden, dvs. 20—30 %, gäller kommunalt avfall, avfall från byggverksamhet, avfall från energiförsörjning samt vatten och avlopp, avfall och biprodukter från gruvdrift samt problemafval.

Avfallet kan återvinnas på två sätt, i form av ämne eller energi. Återvinningen av avfall från landsbygdsnärings, avfall och biprodukter från gruvdrift samt kommunalt avloppsslam går nästan helt ut på återvinning i form av ämne, till vilken också hänförs användning som jordförbättringsmedel och fyllningsjord. Av det industriavfall som återvinns återvinns däremot endast något mer än hälften i form av ämne, eftersom nästan hälften återvinns i form av energi. Energiutvinningen från industriavfallet har också en stor energiekonomisk betydelse inte enbart för industrin utan också för den övriga ekonomin. Största delen av återvinningen av byggavfall och likaså av kommunalt avfall går ut på återvinning i form av ämne. I Finland återvinns den energi som ingår i kommunalt avfall i betydande utsträckning endast i Åbo stads avfallsförbrän-

ningsanläggning.

Det avfall som inte återvinns på ovan nämnt sätt i form av ämne eller energi behandlas. Med behandling avses enligt 3 § 1 mom. 11 punkten avfallslagen verksamhet vars syfte är att göra avfallet oskadligt eller slutdeponera det. Största delen av det avfall som skall behandlas förs antingen direkt till avstjälningsplatsen eller också uppläggs eller lagras avfallet på den plats där det uppkommit eller i dess närhet. Då en del av avfallet behandlas biologiskt, fysikalisk-kemiskt eller termiskt eller på något annat sätt, beräknas att ca 37 % av den totala mängden avfall som uppkommer, dvs. ca 30—35 milj. ton årligen deponeras på avstjälningsplatser eller därmed jämförbara uppläggningsplatser och i långtidslager.

Den ovan nämnda årliga avfallsmängden om 30—35 milj. ton som deponeras på avstjälningsplatserna fördelar sig enligt avfallsgrupp som följer:

Tabell 2

Avfallsgrupp	Total avfallsgrupp milj. t/år	Mängd som förts till avstjälningsplats eller uppläggningsområde, milj. t/år
Avfall och biprodukter från gruvdrift	35,5	18,4
Avfall från landsbygdsnärings	22,0	0,5
Industriavfall	15,4	4,9
Avfall från byggverksamhet	8,0	5,8
Avfall från energiförsörjning samt vatten och avlopp	3,0	0,7
Kommunalt avfall	2,1	1,5
Kommunalt avloppsslam	2,0	0,8
Problemafval	0,5	0,4
<b>Sammanlagt</b>	<b>88,5</b>	<b>33,0</b>

Med avstjälningsplats nämnd ovan avses såväl allmänna som privata avstjälningsplatser. Med allmän avstjälningsplats avses en avstjälningsplats som kommunen antingen underhåller själv eller som underhålls för kommunens räkning. Med stöd av 13 § avfallslagen skall kommunen ordna återvinning eller behandling av avfall från bosättning samt av annat avfall än problemavfall som till beskaffenheten, sammansättningen och mängden kan jämföras med avfall från bosättning men som uppkommit inom industrin, servicesektorn eller någon annan verksamhet. Kommunen kan även ordna återvinning eller behandling av annat avfall. Kommunen kan dessutom bestämma att avfallet skall föras till av kommunen anordnad avfallsbehandling. Kommunen kan överlåta skötseln av den avfallshantering som nämns ovan på en sammanslutning eller en privat företagare, varvid kommunen dock ansvarar för att den skyldighet som stadgas för den fullgörs.

Enligt det år 1993 uppdaterade registret över avstjälningsplatser var sammanlagt 498 allmänna avstjälningsplatser i bruk. Enligt registret över avstjälningsplatser var 192 privata avstjälningsplatser i bruk. De har anlagts främst inom olika sektorer av industriell verksamhet som avstjälningsplatser för stora partier enhetligt avfall. En betydande del av det mineraliska avfallet och biprodukterna från gruvdriften och industrin lagrades dessutom på några större privata uppläggningsområden för schaktningsrester. Enligt registret över avstjälningsplatser fördes sammanlagt 4,5 milj. ton avfall till de allmänna avstjälningsplatserna 1993, vilket jämfört med de uppskattade mängderna i den riksomfattande avfallsplanen är ca 13 % av allt det avfall som behandlas på avstjälningsplatserna eller uppläggningsområdena. Av det avfall som förs till industrins egna avstjälningsplatser förs uppskattningsvis 75 % till privata avstjälningsplatser och uppläggningsområden. En del av dem som bedriver industriell verksamhet för allt det avfall som uppkommer vid verksamheten till allmänna avstjälningsplatser. Uppskattningsvis hälften av allt det avfall som behandlas på avstjälningsplatserna eller uppläggningsområdena är schaktningsrester och sidosten, som uppkommer vid gruvdriften och uppläggs i gruvornas omedelbara närhet.

Kvaliteten på behandlingen av avfall på avstjälningsplatserna har förbättrats de se-

naste åren, framför allt till följd av revideringen av avfallslagstiftningen. Största delen av de avstjälningsplatser som är i bruk uppfyller dock fortfarande inte de krav som godtagits i andra för Finland viktiga EU-medlemsländer och inte heller de krav som inom den närmaste framtiden kommer att uppställas i det EU-direktiv som gäller avstjälningsplatser och i statsrådets beslut. Antalet avstjälningsplatser har minskat snabbt de senaste åren då verksamheten har koncentrerats till större, väl skötta avstjälningsplatser. Koncentreringen pågår fortfarande.

### 1.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Vid Förenta Nationernas konferens för miljö och utveckling 1992 avtalades om ett handlingsprogram, Agenda 21, som är nödvändigt för att en hållbar utveckling skall uppnås globalt. Enligt det förbinder sig regeringarna att främja en hållbar utveckling i sin nationella verksamhet och i sitt internationella samarbete. Av de 40 kapitlen i handlingsprogrammet behandlar två enbart avfall och avfallshantering. Enligt dem måste alla stater minska uppkomsten och mängden av avfall, öka återvinningen och annat utnyttjande av avfall samt förbättra kvaliteten på behandlingen och den slutliga deponeringen av avfall. I handlingsprogrammet framhävs i detta sammanhang speciellt ibruktagandet av ekonomiska styrmedel.

Målen i handlingsprogrammet har sedermera tagits in i EU:s femte miljöprogram (A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development), som godkändes vid ett möte mellan representanter för rådet och medlemsländernas regeringar den 1 februari 1993. Också i detta dokument betonas betydelsen av ekonomiska styrmedel och i synnerhet införandet av skatter och avgifter inom avfallspolitiken.

Av de internationella organisationerna har Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) en längre tid utrett frågor som ansluter sig till den ekonomiska styrningen av miljövärden och utvecklade principer som gäller detta. År 1991 utfärdade organisationen en rekommendation för sina medlemsländer om användningen av ekonomiska styrmedel inom miljövärden. De viktigaste av OECD:s publikationer inom

detta område är följande: OECD, Pollution charges in practice, 1980; OECD, Managing the Environment: The Role of Economic Instruments, 1994; OECD, Environmental Taxes in OECD countries, 1995 samt OECD, Implementation Strategies for Environmental Taxes, 1996. Den sistnämnda är den färskaste översikten.

Intresset för och den positiva inställningen till användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken har ökat i de internationella organisationerna och inom det internationella samarbetet och detta har lett till att ekonomisk styrning och, inom avfallspolitiken, speciellt skatter och avgifter har börjat användas i större utsträckning i industriländerna. Enligt OECD:s ovan nämnda utredning från år 1995 används olika avfallsskatter och avfallsavgifter på riksomfattande, regional eller lokal nivå i 14 av organisationens medlemsländer, av vilka 10 samtidigt är medlemmar i EU.

I *Danmark* har avfallsavgift uppburits från och med 1987, till en början 40 DKK per ton avfall som mottagits på allmänna och privata avstjälningsplatser och på förbränningsanläggningar. Numera har skatten differentierats enligt avfallets användningsändamål så att i skatt uppbärs 195 DKK som förs till en avstjälningsplats och 160 DKK för avfall som förs till en förbränningsanläggning. Enligt ikraftträdelsestadgandet i den lag som gäller avgiften skall avgiften höjas vid ingången av 1997 så att motsvarande avgifter är 285 DKK och 160—210 DKK per ton. Syftet med avgiften är att minska den mängd avfall som uppkommer och främja återvinning och annat utnyttjande. Intäkten av avfallsavgiften var ca 550 milj. DKK år 1994. Intäkten har inte bundits till något visst användningsändamål, men i budgeten har betydande resurser reserverats för skötseln av avfallspolitiken.

I *Nederländerna* har olika skatter och avgifter målmedvetet utvecklats och tagits i bruk de senaste åren som miljöpolitiska styrmedel. I Nederländerna användes tidigare i finansieringssyfte en avgift som gällde problemavfall och intäkten av den var bunden till miljövårdsändamål. Vid ingången av 1995 infördes dock en ny avfallsskatt som var tänkt som drivfjäder. I sådan skatt uppbärs 29,2 Gld per ton avfall som mottagits på en avstjälningsplats. För avfall som förs för att brännas är skatten noll. Det miljöpolitiska syftet med skatten är att höja priset på be-

handlingen av avfall på avstjälningsplatserna, varvid det blir ekonomiskt lönsammare att bränna eller annars återvinna avfallet. För närvarande uppbärs ingen skatt för avfall som företagen deponerar på eget område. Avsikten är dock att sådant avfall inom den närmaste framtiden skall beläggas med skatt, om den mängd avfall som deponeras överstiger 1 000 ton per år.

En speciell skattemässig behandling har beviljats för vissa avfallsströmmar. I Nederländerna insamlas grönsaks-, frukt- och trädgårdsavfall separat för att komposteras. För sådant avfall uppbärs ingen skatt ens i det fall att det separatinsamlat förs till avstjälningsplatsen för att komposteras. För gammal förorenad jord som inte längre kan saneras uppbärs inte heller någon skatt. Med hjälp av skatten kan en sådan styreffekt som förebygger och minskar uppkomsten av avfall inte uppnås när det gäller sådant avfall som har uppkommit innan skatten infördes. Förorenat mudderslam har också för viss tid lämnats utanför skattens tillämpningsområde, eftersom det inte finns tillräcklig teknik för att rengöra sådant. Den skatt som har betalats för avfall som uppkommer vid återvinning av papper och plast återbetalas på ansökan.

Det första året uppgick intäkten av avfallsskatten till ca 275 milj. Gld. Skatten infördes primärt av statsekonomiska skäl, men den har också ovan nämnda miljöpolitiska syften. Skatteintäkten har inte bundits till något visst användningsändamål. I budgeten har dock betydande resurser reserverats för skötseln av avfallspolitiken.

I *Frankrike* infördes 1993 en avfallsskatt i finansieringssyfte. I sådan skatt uppbärs 25 FF per ton avfall som mottagits på en avstjälningsplats. Avsikten är att skatten årligen skall höjas med 5 FF per ton fram till år 1998, då den skall vara 40 FF per ton. Skatt uppbärs inte för avfall som mottas på industrins egna avstjälningsplatser eller avstjälningsplatser inom annan verksamhet. Skatteintäkten beräknas vara ca 395 milj. FF år 1995 och ca 630 milj. FF år 1998. Skatteintäkten används i sin helhet för utvecklande av avfallssektorn och iståndsättning av förorenade områden. År 1995 infördes dessutom en särskild problemavfallsskatt, som är 55 FF per ton problemavfall som förs till avstjälningsplatsen och 25 FF per ton problemavfall som förs för att brännas eller behandlas på något annat sätt. Avsikten är att skattebeloppet skall höjas till 80 FF resp. 40

FF per ton fram till år 1998. Intäkten används för iståndsättning av gamla förorenade områden.

I *Österrike* har avfallsskatt uppburits i finansieringssyfte sedan 1990. Skatt uppbärs för avfall som förs till avstjälningsplatsen, för avfall som har lagrats längre tid än ett år och avfall som förts till utlandet. Skatten har differentierats enligt avfallsslag så att i skatt för problemavfall uppbärs 200 Sch per ton och för annat avfall 40 Sch per ton. Skatteintäkten uppgick till ca 215 milj. Sch år 1993. Intäkten har använts till utvecklande av avfallssektorn och iståndsättning av förorenade områden.

Avsikten är att en avfallsskatt i styrningssyfte tas i bruk i *Sverige* år 1997. Enligt ett kommittébetänkande om saken, som publicerades 1994, skall i skatt uppbäras 210 kr per ton avfall som mottas på en avstjälningsplats. För förbränningsrester från förbränningsanläggningar som förs till avstjälningsplatsen och vilkas vikt efter förbränningen är ca en fjärdedel av avfallets ursprungliga vikt skall skatten vara fyra gånger så stor, dvs. 840 kr per ton. Kommittén uppskattade skatteintäkten till ca 2 mrd. kr per år. Skatteintäkten föreslogs inte bli bunden till något visst ändamål.

I *Förenade Konungariket* kommer en skatt för avstjälningsplatser att införas i början av oktober 1996. Skatten har ett miljöpolitiskt syfte. Genom den sänks samtidigt beloppet av arbetsgivarnas socialskyddsavgifter. Skatteintäkten beräknas uppgå till 110 milj. pund år 1996 och 450 milj. pund årligen därefter. Skatt skall uppbäras för avfall som förs till en sådan avstjälningsplats som är beroende av tillstånd enligt miljölagstiftningen. Eftersom avsikten är att skatten skall vara så enkel som möjligt i administrativt hänseende kommer skatteundantag inte att beviljas för någon avfallsgrupp. Skatten skall uppbäras på basis av vikten av det avfall som förs till avstjälningsplatsen. På sådana avstjälningsplatser där det inte finns några anordningar för vägning av vikten skall skatt påföras på basis av avfallets uppskattade vikt. Skattebeloppet skall vara 7 pund per ton. Skatten för passivt avfall skall vara 2 pund per ton. Med passivt avfall avses avfall som inte ger upphov till metanutsläpp och som inte förorenar grundvattnet eller jorden. Skatten skall redovisas till staten av den som är huvudman för avstjälningsplatsen och som skall registrera sig

som skattskyldig.

Också i *Tyskland, Italien* och *Norge* har man för avsikt att införa en avfallsskatt eller avfallsavgift inom den närmaste tiden. I Tyskland finns en sådan redan på delstatsnivå i fyra delstater.

#### 1.4. Bedömning av nuläget

Med stöd av vad som anförts ovan i detta kapitel kan det konstateras att de principer och mål som avtalats inom det internationella samarbetet och i enlighet därmed tagits in i vår nya avfallslagstiftning inte i tillräckligt hög grad har genomförts i avfallspolitiken i vårt land. Detta gäller speciellt det primära målet för avfallspolitiken, att förebygga uppkomsten av avfall och minska avfallsmängden, men rätt långt också det andra centrala målet, att återvinna avfallet.

Den totala avfallsmängden har ökat oavbrutet, med undantag av en kortvarig minskning till följd av den ekonomiska depressionen. Avfallsmängden kommer med största sannolikhet fortfarande att öka till följd av den ekonomiska tillväxten de närmaste åren. Återvinningen av avfall har ökat något de senaste åren som helhet tagen, men utvecklingen har gått relativt långsamt. I vissa avfallsgrupper har återvinningsgraderna dessutom sjunkit. Så är fallet t.ex. när det gäller återvinning av slam.

De otillräckliga styrmedel som står till samhällets förfogande kan anses vara den huvudsakliga orsaken till att minskningen av avfallsmängden och ökningen av återvinningen inte har framskridit på önskat sätt. Den reviderade avfallslagstiftningen överensstämmer i och för sig med tidens krav och är också tillräcklig till de delar där rättslig styrning kan tillgripas. När det gäller att minska avfallsmängden och öka återvinningen av avfallet, som i högsta grad är ekonomiska frågor, är rättslig styrning långt ifrån alltid lämplig eller ens möjlig att tillämpa. Därför behövs det andra styrmedel vid sidan av rättslig styrning.

## 2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

### Införande av en ny skatt

Statsminister Paavo Lipponens regering har i sitt program meddelat att den förbinder sig att öka användningen av ekonomisk styr-



ning, miljöskatter och miljöavgifter. I den allmänna motiveringen till budgetpropositionen för 1996 konstaterar regeringen dessutom uttryckligen att avsikten är att en proposition med förslag till lag om en statlig avfallsavgift skall avlåtas till riksdagen. I enlighet härmed föreslås att en ny skatt som skall uppbäras för avfall införs. Skatten har statsekonomisk betydelse men samtidigt också miljöpolitiska mål.

De miljöpolitiska målen för skatten hänförs sig till uppnåendet av målen för avfallspolitiken. I den riksomfattande avfallsplanen uppställs konkreta kvantitativa, kvalitativa och tidsmässiga avfallspolitiska mål, som överensstämmer med de mål som uppställts eller inom den närmaste framtiden kommer att uppställas inom det internationella samarbetet. I synnerhet när det gäller att förebygga uppkomsten av avfall och minska avfallsmängden samt öka återvinningen är dessa mål så pass krävande och bör uppnås inom en så pass kort tid att detta inte är möjligt enbart med hjälp av en på lagstiftningen baserad rättslig styrning. Som enda styrmedel är rättslig styrning tillräcklig främst när det gäller att uppnå de kvalitativa målen, men den är otillräcklig när det gäller att uppnå de kvantitativa målen. Därför är det nödvändigt att utveckla och införa ekonomisk styrning, som redan används i flera andra länder. Samtidigt måste det ses till att den rättsliga och teoretiska styrningen alltjämt utvecklas.

Den grundläggande tanken då införandet av ekonomisk styrning inom avfallspolitiken övervägs är att uppnåendet av de avfallspolitiska målen med hjälp av ekonomiska styrmedel görs ekonomiskt meningsfullt eller t.o.m. eftersträvt för avfallsproducenterna och andra ekonomiska aktörer. Utgående från internationella erfarenheter finns det främst två grundläggande alternativ för att detta skall kunna genomföras i praktiken. Antingen ändras prisrelationerna genom beskattningen så att sådan produktion och sådana produkter som förhindrar genomförandet av den godkända avfallspolitiken beskattas, dvs. beskattningen verkställs i början av materialflödet. Det andra alternativet är att det avfall som produktionen och produkterna ger upphov till beskattas, dvs. beskattningen verkställs i slutet av materialflödet. En kombination av dessa grundläggande alternativ kunde utgöra ett tredje alternativ.

Utgående från praktiska och internationella erfarenheter kan, med hänsyn till genomfö-

randet av hela avfallsstrategin, endast sådan skattestyrning som sätts in i slutet av materialflödet fås att täcka hela avfallsflödet. Det är visserligen inte meningsfullt att beskatta allt avfall som uppkommer, utan beskattningen bör inriktas endast på den lägsta hierarkiska nivån inom avfallsstrategin, dvs. den slutliga behandlingen av avfallet, och återvinningen av det avfall som uppkommer bör lämnas utanför beskattningen. På detta sätt sker en styrning mot att samtidigt såväl undvika uppkomsten av avfall som återvinna det avfall som uppkommit.

De skatter som inriktas på produktion och produkter kan i praktiken endast omfatta vissa av de produktionsgrenar och produkter som är mest skadliga med tanke på avfallspolitiken. Om avsikten med dem skulle vara att uppnå en lika stor täckning som med beskattningen av avfall, skulle man vara tvungen att bygga ut ett synnerligen komplicerat nätverk med individuella skattesystem för tusentals olika produktionsgrenar och produkter. I skatteadministrativt hänseende skulle detta vara ett omöjligt alternativ. Därför föreslås en sådan form av ekonomisk styrning där prisstyrningen genomförs genom att skatten inriktas på den sista fasen i materialflödet, dvs. den slutliga behandlingen av avfallet på avstjälningsplatsen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att en lag om skatt på avfall som förs till avstjälningsplats stiftas. Det är fråga om en ny skatt, som också har miljöpolitiska mål och med hjälp av vilken avsikten är att å ena sidan styra dem som idkar produktion att organisera produktionen så att uppkomsten av avfall och skadliga egenskaper hos avfallet undviks på förhand och å andra sidan styra dem som producerar avfall att föra avfallet för att återvinnas i stället för att föra det till avstjälningsplatsen. Skatten höjer priset på det avfall som behandlas på avstjälningsplatsen och gör således att den alternativa återvinningen och annat utnyttjande relativt sett blir ekonomiskt fördelaktigare än för närvarande.

Avstjälningsplatser som omfattas av beskattningen

En förutsättning för att skatten skall ha en omfattande och effektiv miljöbaserad styreffekt är att den uppbärs för allt avfall som slutdeponeras, varvid skatten utöver det avfall som förs till allmänna avstjälningsplat-

ser även bör omfatta det avfall som förs till privata avstjälningsplatser, främst inom industrin och annan produktionsverksamhet. Den omfattande beskattningen har dock först det problem, att begreppet avstjälningsplats och i synnerhet relationen till långtidslagring av avfall har inte definierats på ett entydigt sätt i den gällande avfallslagstiftningen. Problemet accentueras då sådant avfall som man efter en viss tid på nytt vill använda i produktionen uppläggs i närheten av produktionsverksamheten. Enligt 42 § avfallslagen krävs tillstånd (avfallstillstånd) för sådan återvinning eller behandling av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt och för yrkesmässig insamling av problemavfall samt för annan verksamhet som är av betydelse för avfallshanteringen och om vilken stadgas närmare genom förordning. Enligt övergångsstadgandet i lagen skall tillstånd som krävs enligt avfallslagen sökas senast före utgången av 1996, varvid i sista hand avgörs vad som betraktas som avstjälningsplatsverksamhet. Avsikten är att en definition av begreppet avstjälningsplats skall tas in i det statsrådsbeslut som skall gälla avstjälningsplatser och utfärdas med stöd av avfallslagen. Avsikten är att det kommande EU-direktiv som gäller avstjälningsplatser samtidigt skall genomföras genom nämnda beslut.

På avstjälningsplatserna inom industrin och annan produktionsverksamhet, och i synnerhet på uppläggnings- och upplagringsområden för avfall, deponeras rikligt med olika slag av branschspecifikt specialavfall och om dessa skulle beskattas skulle detta, åtminstone med den föreslagna skattenivån, på grund av den stora avfallsmängden medföra en betydande kostnadsbörda för de instanser som producerar avfallet och eventuellt innebära en väsentlig nedgång i företagens lönsamhet eller att verksamhetsbetingelserna för vissa företag helt upphör. Till dessa avfallsslag hör utöver jordmaterial och sidosten från gruvdrift och stenförädlingsindustri bl.a. anrikningssand och anrikningsslam som uppkommer vid anrikning av mineraler, mineralerna göthit och jarosit som uppkommer som restprodukter vid produktion av zink samt fasta restprodukter, såsom ferrosulfat och gips, som uppkommer vid tillverkning av titandioxid och gödselmedel. Detta avfall har stor volym och uppkommer centraliserat och för det har man åtminstone inte hittills kunnat finna något motsvarande

volymmässigt omfattande återvinningsbruk i stället för behandling på avstjälnings- eller uppläggningsplats. För att överraskande och stora kostnader skall kunna undvikas skulle utriktningen av beskattningen på bl.a. dessa avfallsgrupper utredas ännu noggrannare samtidigt som innehållet i begreppet avstjälningsplats preciseras. Samtidigt skulle den skattemässiga behandlingen utredas när det gäller vissa slag av avfall som uppkommer i samband med miljövårdsåtgärder bl.a. inom energiproduktionen och som för närvarande huvudsakligen uppläggs på avstjälningsplatser inom produktionen.

På grund av vad som anförts ovan och som en sådan i administrativt hänseende enkel modell som införandet av den nya skatten kräver föreslås att skatt till en början skall uppbäras endast för avfall som förs till allmänna avstjälningsplatser. Dessa avstjälningsplatser omfattas redan för närvarande av ett fungerande kommunalt avgiftssystem. För förhindrande av att avfallsströmmarna söker sig till privata avstjälningsplatser föreslås dock att skatten också skall omfatta sådana privata avstjälningsplatser som ersätter allmänna avstjälningsplatser och underhålls huvudsakligen för mottagning av avfall som andra inrättningar producerar.

Efter det att den lagstiftning som gäller avstjälningsplatser har preciserats är det meningen att reda ut möjligheten att utvidga lagens tillämpningsområde så att den gäller också avfall som förs till privata avstjälningsplatser som kommer att definieras senare. Härvid måste också samtidigt redas ut vilka volymmässigt stora avfallsgrupper som inte skulle omfattas av skatten. Samtidigt kan frågan om en eventuell differentiering av skattens storlek enligt avfallsslag eller avstjälningsplatsens art övervägas. Under övergångstiden, innan skattebasen utvidgas, bör inom det miljöstillstånds-förfarande som gäller industrianläggningars och andra privata avstjälningsplatser sådana krav för användningen av avstjälningsplatserna ställas med hjälp av vilka styrningen av avfallsströmmarna till privata avstjälningsplatser i stället för till allmänna avstjälningsplatser kan förhindras. Det ändamålsenligaste skulle också annars vara att privata avstjälningsplatser används för deponering av volymmässigt stora processavfallsmängder och att blandavfall, som försvårar en eventuell senare återvinning av processavfallet, inte förs till dem.

Eftersom det föreslås att jord- och stenmaterial skall vara skattefritt, föreslås samtidigt, i syfte att minska de administrativa åtgärderna i anslutning till beskattningen, att en sådan avstjälningsplats till vilken enbart sådant avfall förs inte skall omfattas av begreppet avstjälningsplats och på så sätt av lagens tillämpningsområde.

Eftersom skatten endast skall omfatta behandlingen av avfall på avstjälningsplatsen, skall beskattningen fortfarande inte omfatta behandlingen av avfall någon annanstans än på avstjälningsplatsen, t.ex. biologisk, fysikalisk, kemisk eller termisk behandling av avfall på uppkomstplatsen eller centraliserat i olika anläggningar för behandling av avfall såsom problemavfallsanläggningar. Beskattningen skall inte heller omfatta behandlingen av avfall i avfallsförbränningsanläggningar. Detta överensstämmer med den internationella allmänna avfallshanteringspolitiken och med den allmänna avfallshanteringspolitiken i Finland, enligt vilken en sådan behandling av avfall betraktas som det primära alternativet jämfört med deponering på en avstjälningsplats. Enligt denna politik bör organiskt avfall som inte kan återvinnas brännas och annat avfall behandlas på något annat sätt så att det blir bestående avfall innan det deponeras på en avstjälningsplats. Avsikten är att på detta sätt minska utsläppen av växthusgaser och andra långvariga effekter på avstjälningsplatserna.

De restprodukter som uppkommer då avfall behandlas någon annanstans än på en avstjälningsplats skall dock omfattas av beskattningen i egenskap av avfall som förs till avstjälningsplatsen på samma sätt som allt annat avfall som förs till den.

### Skattepliktigt avfall

Med avfall avses det som definieras som avfall i avfallslagen. Enligt den allmänna definitionen i avfallslagen är avfall ett ämne eller föremål som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera. I det föreslagna miljöministeriebeslut som skall gälla en förteckning över de allmännaste avfallsslagen samt problemavfall kommer avfallet med stöd av avfallslagen att indelas i olika kategorier främst utgående från det branschspecifika uppkomststället och avfalls art. Begreppet avfall omfattar många slag av avfall, såsom jord- och skogsbruksavfall, träförädlings- och textilindustriavfall,

avfall som uppkommer vid behandling av metaller och plaster, bygg- och rivningsavfall, olika slag av renhållningsavfall samt kommunalt avfall och hushållsavfall. Som ett styrmedel i anslutning till avfallspolitiken bör skatten i princip också omfatta allt avfall som styrs till sådan behandling på en avstjälningsplats som omfattas av skatten, från kommunalt avfall till produktionsavfall.

I den lag som gäller skatten föreslås dock att allt jord- och stenmaterial skall vara skattefritt också i det fall att det förs till en avstjälningsplats som omfattas av lagens tillämpningsområde. Eftersom detta material inte har några betydande skadliga egenskaper med hänsyn till miljön kan en beskattning av det inte anses motiverad. Materialet behövs också som konstruktionsmaterial på avstjälningsplatserna och med tanke på landskapsarkitekturen och användningen av det som isolerings- och täckningsmaterial på avstjälningsplatserna betraktas som återvinning. Med tanke på administreringen av beskattningen skall en förutsättning för skattefrihet dock vara att jord- och stenmaterialet har avskilts från annat avfall då det förs till avstjälningsplatsen.

Det föreslås att skattefriheten för jordmaterial också skall gälla förorenat jordmaterial som deponeras på en avstjälningsplats. Den numera allt vanligare saneringen av gamla, förorenade markområden kräver redan i och för sig stora iståndsättningskostnader, som också staten och kommunerna deltar i. En förutsättning för att det jordmaterial som från sådana områden förs till avstjälningsplatsen skall vara skattefritt är dock att jordmaterialet till sin art är sådant eller har behandlats så att det kan deponeras på avstjälningsplatsen enligt de tillståndsvillkor som gäller den. På detta sätt främjas en ändamålsenlig behandling av förorenad jord och minskas samtidigt de miljöskador som avstjälningsplatserna förorsakar.

För trygghet av att den separatsamling av bioavfall som inletts i flera kommuner skall kunna fortgå föreslås likaså att bioavfall som förs till avstjälningsplatsen för att komposteras skall vara skattefritt. Enligt den definition som gäller avstjälningsplatser omfattas den behandling av bioavfall som sker någon annanstans än på en avstjälningsplats inte av beskattningen. Bioavfall komposteras också allmänt i samband med avstjälningsplatsen av den orsaken att det är lättast och ändamålsenligast att ordna

plats för komposteringen där. Komposterat material kan levereras från avstjälningsplatsen för att återvinnas någon annanstans eller också kan det återvinnas på avstjälningsplatsen som växtunderlag eller täckningsmaterial.

För att förhindra en snedvridning av konkurrensen föreslås dessutom att det avfall som uppkommer vid avsvärtning av returpapper och som till volymen är omfattande skall vara skattefritt. Av de anläggningar som producerar sådant avfall är det endast en som för avfallet till en sådan allmän avstjälningsplats som omfattas av beskattningen.

### Skattens belopp

Eftersom de miljöskador som avfallet förorsakar och de kostnader som dessa skador föranleder är mycket olika i olika avfallsgrupper är det ur miljövardssynpunkt motiverat att den skatt som skall betalas för dessa bestäms på basis av de miljöskador de förorsakar. I praktiken kunde en detaljerad gruppering av avfallet dock eventuellt ge upphov till svåra definitionsproblem och gränsdragningsfrågor. I varje fall skulle detta vara svårt att genomföra med tanke på administrationen och övervakningen. Det föreslås därför att skatten, åtminstone till en början, skall vara lika stor för allt skattepliktigt avfall som förs till avstjälningsplatsen. Med tanke på administrationen är en sådan modell det enklaste och på grund av sin förutsägbarhet dessutom det bästa alternativet med tanke på de skattskyldigas rättsskydd.

På grund av att det är tillförlitligt skulle det mest objektiva och också enklaste sättet vara att stadga att skatten skall uppbäras på basis av vikten av den avfallsmängd som förs till avstjälningsplatsen. En på vikten baserad skatt används också i flera andra länder. I Finland används vikten som avgiftsgrund då den kommunala avfallsbehandlingsavgiften uppbärs, om det finns vågar på avstjälningsplatsen. Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att också skatten skall basera sig på avfallets vikt. Avfallet skall vägas alltid då det finns våg på avstjälningsplatsen och den uppvägda vikten skall användas som grund för beskattningen.

Vågar finns tills vidare endast på de största allmänna avstjälningsplatserna. Mängden av det avfall som förs till andra avstjälningsplatser uppmäts i praktiken på

basis av avfallets volym, som då också används som grund för bestämmande av den kommunala avfallsbehandlingsavgiften. I lagen föreslås därför stadganden om hur en sådan mängd avfall som anges i volymenhet kan omvandlas till en sådan viktenhet som utgör grund för skatten. Detta sker genom att avfallets volym multipliceras med den volymviktskoefficient för avfallsgruppen som anges i den tabell över omräkningstal som utgör bilaga till lagen. För att uppmätningen av den skattepliktiga avfallsmängden i praktiken skall kunna ske på ett smidigt sätt, föreslås att de avgiftsgrunder som redan tillämpas vid bestämningen av den kommunala avfallsbehandlingsavgiften används då avfallet indelas i grupper och omräkningstalen för grupperna bestäms. Omräkningstalet varierar i de olika avfallsgrupperna beroende på avfallets grovt uppskattade genomsnittliga volymvikt och det kärl i vilket avfallet transporteras. Det avfall som styrs till behandling på avstjälningsplatsen utgör en mycket heterogen grupp. Den volymvikt som är specifik för det varierar betydligt också inom de olika avfallsgrupperna. Volymvikten varierar dessutom betydligt beroende på hur tätt packat avfallet är då det förs till avstjälningsplatsen. På grund av vad som sagts ovan är de förslagna omräkningstalen grova medeltal och kan i enskilda fall leda till en märkbart under- eller överkompenserande skattenivå. Problemet är detsamma vid uppbörden av de nuvarande offentligrättsliga kommunala avfallsbehandlingsavgifterna. Målet bör därför vara att vågar i framtiden anskaffas till alla avstjälningsplatser som är i bruk, varvid skatten och också de kommunala avfallsbehandlingsavgifterna regelmässigt kan bestämmas på basis av den uppmätta vikten.

Då skattenivån fastställs bör det beaktas att en hög skatt kan leda till olaglig deponering av avfall trots att en sådan verksamhet kan leda till stränga straff enligt avfallslagen och strafflagen. Det bör likaså beaktas att det avfall som förs till allmänna avstjälningsplatser redan för närvarande belastas med en kommunal avfallsbehandlingsavgift som uppbärs för täckande av kostnaderna för avstjälningsplatserna och som för vanligt avfall för närvarande uppgår till i genomsnitt 60 mk per ton avfall. Det har beräknats att den kommer att stiga till 120 mk per ton senast år 2006, då alla avstjälningsplatser till alla delar måste uppfylla de kvalitetskrav

som inom den närmaste tiden uppställs i det föreslagna statsrådsbeslutet om avstjälningsplatser. Som nivå på den skatt som skall betalas till staten föreslås 90 mk skatt per ton avfall, vilket ligger mellan de nämnda kostnaderna.

### Skattskyldighet

Administrativt sett skulle det enklaste sättet vara att skatten för det avfall som förs till de avstjälningsplatser som är skatteobjekt uppbärs hos huvudmannen för avstjälningsplatsen, varvid antalet skattskyldiga förblir på en skälig nivå jämfört med att skatten skulle uppbäras hos avfallsproducenterna eller dem som för avfallet till avstjälningsplatsen. Samtidigt hålls också de administrativa kostnaderna för skatteuppbörden på en skälig nivå. Oberoende av den formella skattskyldigheten överförs skatten i praktiken på avfallsproducenten som en ny kostnadspost på samma sätt som den nuvarande avfallsbehandlingsavgiften som uppbärs på kommunala avstjälningsplatser.

### Skatteavdrag

Förutom att avsikten med skatten är att styra avfallsproducenterna att undvika uppkomsten av avfall samt att återvinna avfall och sålunda på förhand minska den mängd avfall som förs till avstjälningsplatsen föreslås att en likadan drivfjäder införs för avstjälningsplatsens huvudman genom att rätt till skatteavdrag beviljas för sådant avfall som från avstjälningsplatsen styrs någon annanstans, t.ex. för att återvinnas. Detta innebär att huvudmannen för avstjälningsplatsen har rätt att från den skatt som skall betalas för det avfall som förts till avstjälningsplatsen dra av skatten för det avfall som förts bort från avstjälningsplatsen, varvid skatt i praktiken betalas för ökningen av avfallsmängden på avstjälningsplatsen under den skatteperiod för vilken skatt skall betalas. Eftersom alla avstjälningsplatser nödvändigtvis inte behöver betala skatt för varje skatteperiod skall ovan nämnda avdrag kunna överföras och göras då skatten för följande skatteperioder redovisas.

### Beskattningsförfarandet

Enligt förslaget skall avfallsskatten betalas enligt den mängd av avfall som fysiskt förs

till avstjälningsplatsen. En förutsättning för huvudmannens skatteavdragsrätt är att avfallet på motsvarande sätt fysiskt förs bort från avstjälningsplatsen. Skatten skall räknas ut enligt avfallsmängden som en enhetsbaserad skatt. Det är således i grunden fråga om en särskild skatt på en vara, dvs. avfallet, som till sina grundläggande karakteristika påminner om accis. Det egentliga beskattningsförfarandet kan också med vissa mindre preciseringar kopplas till det för närvarande fungerande systemet för påförande av accis och de formella stadganden som gäller det. Härvid skall beskattningen basera sig på huvudmannens skriftliga anmälan som skall lämnas för varje skatteperiod och i vilken skall anges de avfallsmängder som under perioden förts till avstjälningsplatsen och bort därifrån. Den skatt som skall betalas för skattepliktigt avfall skall redovisas till staten på samma sätt som acciser, på eget initiativ och före den tid som nämns i lag. På basis av anmälan fastställer skattemyndigheten ett skattebeslut, i vilket ändring kan sökas genom skatterättelse eller besvär på samma sätt som när det gäller acciser. Också på skattetagarens rätt till efterbeskattning skall de stadganden som gäller påförande av accis tillämpas. De stadganden för påförande av accis vilka gäller förhandsbesked, lättnader, granskning, skyldighet att lämna uppgifter, tystnadsplikt och straff kan likaså med vissa mindre preciseringar tillämpas på den aktuella skatten. I syfte att minska de administrativa åtgärderna i anslutning till beskattningen föreslås dock att skatten skall deklarerar och redovisas till staten för en längre tid än en månad, som tillämpas vid påförande av accis, dvs. för ett kvartal.

Det föreslås att tullverket skall sköta verkställandet av beskattningen. I egenskap av den instans som uppbär acciser har tullverket behövlig erfarenhet av verkställandet av denna typ av beskattning samt en färdig riksomfattande distriktsorganisation och skatteuppbördsprogram som kan tillämpas för detta ändamål på distriktsnivå. Inom tullverket skall beskattningen verkställas av den distriktstullkammare inom vars område avstjälningsplatsen är belägen. Härvid kan fördelarna med en lokal organisation för beskattningen utnyttjas, såsom utbildning nära kunderna och effektiv övervakning.

Det föreslås att den skattskyldige huvudmannen för avstjälningsplatsen skall vara skyldig att anmäla sig till det register över

skattskyldiga som förs av tullstyrelsen och med hjälp av vilket administreringen och övervakningen av beskattningen kan förenklas. I syfte att effektivisera övervakningen av beskattningen föreslås i lagen samtidigt stadganden om rätt för tullmyndigheterna och de miljömyndigheter som annars övervakar avstjälningsplatserna att utbyta information.

### 3. Propositionens verkningar

#### 3.1. Ekonomiska verkningar

För huvudmannen för avstjälningsplatsen medför lagförslaget en skattskyldighet som beräknad enligt de nuvarande årliga avfallsmängderna innebär en avgiftsbörda om uppskattningsvis 350 milj. mk per år. Statens skatteinkomster ökar med ett lika stort belopp. Samtidigt flyttas tyngdpunkten inom beskattningen till denna del i riktning mot miljöbeskattning. Det uppskattas, att skatten år 1996 inbringa ca. en fjärdedel av skattebeloppet för ett helt år.

Skattebördan kan proportioneras genom att de kostnader som skatten medför jämförs med de totala kostnaderna för avfallshanteringen. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till avfallslag (RP 77/1993 rd) har de totala kostnaderna på årsnivå uppskattats till sammanlagt ca 3 300 milj. mk. Från detta belopp har de beräknats stiga till ca 4 700 milj. mk per år före utgången av detta årtionde huvudsakligen till följd av genomförandet av de nya EU-direktiven. Skatten innebär att de årliga totalkostnaderna ökar med i genomsnitt ca 10 %. Mervärdesskatten har inte beaktats i dessa siffror.

Av skattens totalbelopp uppbärs 190 milj. mk, dvs. något över hälften för kommunalt avfall och kommunalt avloppsslam. Den nya kostnadspost som skatten medför föranleder en ökning av de totala kostnaderna för den kommunala avfallshanteringen med i genomsnitt ca 13 % under slutet av innevarande årtionde. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till avfallslag, som avläts 1993, har dessa totalkostnader uppskattats till ca 1 200 milj. mk och från detta belopp har de beräknats stiga till 1 700—2 000 milj. mk per år före utgången av detta årtionde huvudsakligen till följd av genomförandet av de nya EU-direktiven. Av det kommunala avfall som deponeras på avstjälningsplatserna är uppskattningsvis en

tredjedel, dvs. 0,8 milj. ton per år hushållsavfall, varvid ca 72 milj. mk av den skatt som inflyter gäller hushållsavfall och således utgör en direkt kostnadspost som hushållen skall betala. I genomsnitt innebär detta en årlig merkostnad om ca 14,5 mk per invånare. I praktiken kommer hushållsavfallet dessutom att belastas med en mervärdesskatt som betalts för en värdeökning som är lika stor som skatten, vilket höjer kostnaderna med i genomsnitt 3,2 mk per invånare och år. Resten av den skatt som skall betalas för kommunalt avfall berör en stor mängd branscher som producerar sådant, såsom handeln, trafiken, den offentliga och privata förvaltningen samt andra servicesektorer och delvis också byggverksamheten, landsbygdsnäringsarna och småskalig industriverksamhet.

Den resterande delen av skatten inflyter för en mängd olika slag av avfall, såsom vanligt avfall från industri- och produktionsverksamhet, inberäknat bygg- och rivningsavfall.

Ovan nämnda uppskattningar baserar sig på tillgängliga uppgifter om och uppskattningar av de avfallsmängder som behandlas på avstjälningsplatserna. Dessa mängder kommer dock inte att kvarstå oförändrade ens fram till utgången av innevarande årtionde. Enligt de mål som uppställts i den riksomfattande avfallsplanen är avsikten att minska den mängd avfall som uppkommer, öka återvinningen av avfall och sålunda också minska den mängd avfall som hamnar på avstjälningsplatserna. Den föreslagna skatten stöder för sin del uppnåendet av dessa mål. De förändringar som kommer att ske när det gäller avfallsmängderna samt effekterna av dessa ändringar kan dock inte uppskattas i detta skede.

Vid behandlingen av regeringens proposition om statsbudgeten för 1996 ansåg statsutskottet i sitt betänkande (StaUB 50/1995 rd) "det viktigt att en del av intäkterna av den planerade statliga avfallsavgiften används för sanering av förorenade markområden, för allmän utveckling av avfallshanteringen samt för forskning och utredning". Utskottets ståndpunktstagande har beaktats genom att betydligt mera anslag har anvisats för nämnda ändamål redan i den tredje tilläggsbudgeten för 1995 och ytterligare i den första tilläggsbudgeten för 1996 och likaså vid beredningen av de statsekonomiska utgiftsramarna för 1997—1999. Jämfört med utgångsläget, dvs. budgeten för 1995, anvi-

sas under miljöministeriets huvudtitel år 1996 nästan tre gånger så mycket anslag för allmänt främjande av miljövården och för miljövårdsarbeten, och vid beredningen av de utgiftsramar som regeringen fastställer har dessa utgifter beräknats öka ytterligare åren 1997—1999. Regeringen anser det ändamålsenligt att beslut om avfallsskattens belopp och likaså om ovan nämnda anslag fattas årligen som en del av statens totala ekonomi utan att någon bindande specialkoppling skapas mellan denna skatt och statens nämnda utgifter.

En uppskattning av den arbetsbörda som skatteuppbörden och skattegranskningen medför för tullverket ingår i punkt 3.2. För tullverket medför skatteuppbörden en årlig kostnadspost om uppskattningsvis 2,3 milj. mk. Av detta belopp utgör personalkostnaderna 2,0 milj. mk och kostnaderna för lokaliteter och andra kostnader resten. Då de personalresurser som skatteuppbörden kräver minskar till följd av att antalet allmänna avstjälningsplatser som omfattas av skatten minskar år 2000, beräknas kostnaderna för skatteuppbörden och skattegranskningen sjunka till 1,3 milj. mk per år.

### 3.2. Verkningsfråga om organisation och personal

Antalet avstjälningsplatser som omfattas av skatten och för vilka skattedeklaration skall avges kommer på basis av det nuvarande läget att uppgå till nästan 500. Tullverket skall för varje avstjälningsplats registrera huvudmannen för avstjälningsplatsen i ett ADB-register. De deklARATIONER som varje skattskyldig skall avge för varje skatteperiod skall fastställas genom beskattningsbeslut. Granskningen i efterhand av beskattningens riktighet skall utgöra en del av tullverkets granskningsarbete. Verkställigheten av den nya skatten förutsätter förutom tillräcklig intern utbildning en betydande satsning på kundutbildning, eftersom huvudmännen för avstjälningsplatserna skall underrättas om den nya lagens ikraftträdande och ges handledning beträffande ordnandet av den bokföring som behövs när skattedeklarationen avges och skatten deklarerar.

På skatteuppbördsförfarandet skall tillämpas de stadganden om förfarandet som gäller påförande av accis. För närvarande finns det sammanlagt ca 600 accisskyldiga. Ikraftträdandet av den nya skatten ökar således an-

talet skattskyldiga som regelbundet betalar skatt till tullverket betydligt. Antalet avstjälningsplatser håller dock kraftigt på att minska, och denna minskning väntas fortsätta och bli snabbare så, att antalet allmänna avstjälningsplatser vid utgången av årtiondet väntas ha sjunkit till endast 200—300.

Verkställigheten av skatten ökar väsentligt den arbetsmängd vid tullverket som hänförs sig till beskattningen. Det uppskattas att uppbörden av den nya skatten kommer att kräva ytterligare sju personers arbetsinsats vid tullverket. Dessutom uppskattas att minst fyra personer behövs för granskningen av beskattningens riktighet. Personalresurserna kunde dock huvudsakligen skaffas genom interna arrangemang vid tullverket.

För huvudmännen för avstjälningsplatserna innebär skatten en extra ekonomisk börda utöver de övriga kostnadsverkningar som är att vänta och som närmast föranleds av upprätthållandet av en avstjälningsplats och av de strängare kvalitetskraven när det gäller avstjälningsplatserna. Liksom de övriga kostnadsposterna överförs skatten dock i sista hand via fakturering på dem som hämtar och producerar avfall.

För huvudmännen för avstjälningsplatserna medför deklARATIONEN och redovisningen av skatten samt ordnandet av bokföringen liksom även inriktningen av skatten via fakturering så att den betalas av dem som hämtar och producerar avfall extra arbete och merkostnader, t.ex. för anskaffning av behövliga ADB-program. Eftersom i det föreslagna statsrådsbeslutet om avstjälningsplatser förutsätts att arten och mängden av det avfall som förs till och transporteras bort från avstjälningsplatserna övervakas parti-vis och att noggrann bok förs över avfallet, kan de krav som beskattningen uppställer till dessa delar i praktiken uppfyllas rätt enkelt och till små merkostnader.

### 3.3. Miljöeffekter

Den föreslagna skattelagen bidrar för sin del till uppnåendet av de grundläggande målen i den centrala miljövårdslagen, dvs. avfallslagen, då den genom ekonomisk styrning medverkar till att i synnerhet avfallsmängderna och de men avfallet orsakar i samhället minskar samt återvinningen ökar. Det är dock svårt att i detta skede uppskatta vilka förändringar som kommer att äga rum i fråga om de avfallsmängder som uppkom-

mer och de mängder som återvinns.

Skatten har en miljöpolitisk styrningseffekt i och med att man kan undvika den kostnadsbörda som skatten medför genom att producera mindre avfall som går till den från miljösynpunkt menliga behandlingen på avstjälningsplats, som ligger på sista plats i avfallshanteringspolitiken. I första hand kan man undvika kostnadsbördan genom att ordna funktionerna så att det uppkommer så litet avfall som möjligt. Verkningsarna av detta kan sannolikt ses redan på relativt kort sikt. Dessutom styr skatten genom att den höjer priset på behandling av avfall på avstjälningsplatsen, avfall till sådan återvinning, t.ex. användning av avfall i stället för råvaror, som är möjlig redan i dag men som relativt sett är ekonomiskt olönsam. Skatten uppmuntrar också till investeringar i forskning och teknik som gäller avfallsåtervinning. För att väsentliga miljöeffekter skall kunna uppnås är det senare meningen att reda ut möjligheten att skatten utvidgas så att den omfattar också avfall som deponeras på privata avstjälningsplatser, varvid den skattemässiga behandlingen av vissa avfallsgrupper, närmast sådana i fråga om vilka volymen är stor, dock samtidigt måste övervägas särskilt.

#### 4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet i samarbete med miljöministeriet.

Utlåtande om propositionen har begärts av delegationen för avfallsfrågor, Handels Centralförbund, handels- och industriministeriet, Stenindustriförbundet, konsumentverket, trafikministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Byggnadsindustrins Centralförbund, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Fastighetsförbund, Finlands Konsumentförbund, Finlands Kommunförbund, Finlands naturskyddsförbund, Finlands miljöcentral och de regionala miljöcentralerna, Företagarna i Finland, Eldelegationen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, statistikcentralen, tullstyrelsen, Vatten- och avloppsverksföreningen i Finland, miljöministeriet och Ympäristöyrittysten Liitto (Miljöföretagsbundet). Också Ålands landskapsstyrelse, Oy Ekokem Ab, Avfallshanteringsföreningen, Kuluttajat-Konsumenterna, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter, Finlands Byggherre-

förbund och Suomen Romukauppiainden Liitto har hörts i frågan.

Allmänt taget ansågs i utlåtandena att införandet av den föreslagna skatten bör understödhas och att den som ekonomiskt styrmedel är en nödvändig utgångspunkt i strävanden efter att nå de omfattande avfallshanteringspolitiska målen. I många av utlåtandena ansågs en utvidgning av skatten så att den gäller privata avstjälningsplatser vara motiverad för att verkningsarna av skatten i anslutning till de miljöpolitiska målen skall vara ändamålsenliga och effektiva och för att en oenhetlig skattemässig behandling skall kunna undvikas. I utlåtandena från industrin ansågs att en breddning av skattebasen inte är möjlig, bl.a. för att industrins internationella konkurrenskraft skall kunna bevaras. I anslutning till den föreslagna modellen understöddes dessutom skattefrihet i fråga om sekundärt avfall som uppkommer vid återvinning av vissa avfallsgrupper, såsom biprodukter och avfall som uppkommer i samband med miljövärdåtgärder, samt skattefrihet för viss tid för bygg- och rivningsavfall. I en del av utlåtandena konstaterades att återvinningsmöjligheter för den sistnämnda typen av avfall finns redan nu, varför det är motiverat med skatteplikt för dem.

Skattefrihet för jordmaterial, även förorenat jordmaterial, understöddes i många av utlåtandena. Å andra sidan ansågs det att jordmaterial över huvud taget inte bör föras till avstjälningsplatsen utan till särskilda områden som reserverats för det. Det bör stadgas att skattefriheten för jordmaterial som förs till en avstjälningsplats endast skall gälla sådant material som hämtas dit för att användas för uppsnyggande eller isolering av avstjälningsplatsen. Dessutom ansågs det att separatinsamlat bioavfall och avloppsslam som hämtas till en avstjälningsplats för att komposteras där skall vara skattefritt, i stället för att skatten för komposterat avfall som förts bort från avstjälningsplatsen skall kunna dras av i skattedeklarationerna för senare skatteperioder.

På grund av utlåtandena föreslås att skattefriheten för förorenat jordmaterial preciseras så att den gäller endast sådant jordmaterial som har behandlats så, att det enligt de tillståndsvillkor som gäller för en avstjälningsplats kan föras till denna. Dessutom föreslås på grund av utlåtandena att skattefriheten utvidgas till att omfatta bioavfall som förs



till avstjälningsplatsen för att komposteras där. Man har strävat efter att beakta de förslag till tekniska rättelser som gjorts i utlåtandena.

På basis av Ålands landskapsstyrelsens utlåtande har av Ålandsdelegationen begärts ut-

låtande enligt 56 § självstyrelselagen för Åland (1144/91) om den föreslagna lagens tillämpning i landskapet Åland. Utlåtandet torde kunna beaktas vid behandlingen av lagförslaget i riksdagen.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslaget

#### 1.1. Allmänna stadganden

1 §. I paragrafen stadgas om skatt på avfall som förs till avstjälningsplatsen. Det är fråga om en ny skatt som uppbärs till staten.

2 §. Paragrafen innehåller definitioner av de centrala begreppen i lagen. Skatt uppbärs för allt slags avfall som förs till avstjälningsplatser som omfattas av lagens tillämpningsområde, om inte genom lag stadgas särskilt om skattefrihet för någon typ av avfall. Med avfall avses avfall enligt avfallslagen. Enligt den allmänna definitionen i 3 § 1 mom. 1 punkten avfallslagen avses med avfall ett ämne eller föremål som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera. Skattelagen gäller inte sådant avfall som enligt 2 § 2 mom. avfallslagen står utanför avfallslagens tillämpningsområde. Dyligt avfall är bl.a. avfall från explosiva varor enligt lagen om explosionsfarliga ämnen (263/53), kärnavfall enligt kärnenergilagen (990/87) och radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen (592/91).

Utgångspunkten är att skatt uppbärs för avfall som förs till avstjälningsplatsen oberoende av hur det har uppkommit och varifrån det härstammar. Också avfall från utlandet som förs till en avstjälningsplats i Finland är skattepliktigt.

Med avstjälningsplats avses en avfallsbehandlingsplats där avfall deponeras på eller i marken. I lagrummet begränsas tillämpningsområdet för skattelagen dock så att det främst omfattar sådana avstjälningsplatser som någon underhåller för en kommuns räkning så som avses i 13 § avfallslagen eller som en kommun underhåller för någon annans räkning. För säkerställande av att avfall som skall föras till allmän avstjälningsplats inte hamnar på avstjälningsplatser som inrättats av enskilda och som inte omfattas av skatten, avses med en sådan avstjälningsplats som omfattas av lagens tillämpnings-

område också en avstjälningsplats till vilken huvudsakligen förs avfall som andra producerat. Härmed avses närmast sådana avstjälningsplatser som ersätter allmänna avstjälningsplatser och vid vilka avfall som andra producerat tas emot, i allmänhet mot ersättning. Skatten omfattar fortfarande inte sådana anläggningsvisa avstjälningsplatser för specialavfall vilka i liten skala tar emot liknande avfall som producerats av en eller flera andra anläggningar.

Det föreslås att skattelagens tillämpningsområde inte skall omfatta områden på vilka enbart jord- och stenmaterial deponeras. Eftersom det finns många sådana områden i landet och eftersom det ändå föreslås att jord- och stenmaterial skall vara skattefritt då det utgör ofarligt avfall, är det för minskning av det administrativa arbetet motiverat att dessa områden helt lämnas utanför beskattningen.

#### 1.2. Skattskyldighet

3 §. Skatten inlevereras till staten av huvudmannen för avstjälningsplatsen. Med huvudmannen för avstjälningsplatsen avses den som underhåller en sådan avstjälningsplats som avses i lagförslaget 2 § 1 mom. 2 punkt. I praktiken skall för underhållande av en avstjälningsplats med stöd av 42 § avfallslagen sökas tillstånd i den ordning som stadgas i lagen om miljö tillståndsförfarande, varvid innehavaren av tillståndet är skattskyldig.

#### 1.3. Skattens belopp

4 §. I skatt skall betalas 90 mk per ton avfall. Uppbördens av skatten förutsätter att de avfallsmängder som förs till avstjälningsplatserna kan övervakas på ett tillförlitligt sätt. Skatten grundar sig i första hand på avfallets vikt, vilket är den mest tillförlitliga metoden vid övervakningen. På de största avstjälningsplatserna används redan nu vågar på vilka avfallet vägs partivis vid den

tidpunkt då det levereras.

Vågar finns dock ännu inte på tillnärmelsevis alla avstjälningsplatser, varvid mängden av det avfall som levererats till avstjälningsplatsen mäts i volymenheter. Därför stadgas i 2 mom. om möjlighet att beräkna skatten på basis av volymen av den mängd avfall som levererats. Enligt stadgandet omräknas den avfallsmängd som kan fastställas i volymenheter till viktenheter med hjälp av omräkningstal som anger volymvikten. Stadgandet är dock sekundärt, och det skall tillämpas endast om avfallet inte kan vägas på avstjälningsplatsen. I sådana fall när det finns en väg på avstjälningsplatsen har den skattskyldige inte möjlighet att beräkna beloppen av den skatt som skall betalas för ett avfallsparti på grund av volymenheten, vilket eventuellt kunde bli förmånligast för den skattskyldige själv. Enligt förslaget till statsrådsbeslut om avstjälningsplatser skall avfallet vägas när det tas emot på avstjälningsplatsen, om den mängd avfall som per år tas emot på avstjälningsplatsen överstiger 10 000 ton. Avstjälningsplatser som är större än så skall således i framtiden skaffa vågar, varvid omräkningstalen i praktiken endast tillämpas på mindre avstjälningsplatser.

Om omräkningstalen, dvs. volymviktstalen, för avfall stadgas i den tabell som fogats till lagen. Omräkningstalen har uträknats på grundvalen av genomsnittet av volymvikterna av det avfall som förs till avstjälningsplatserna. Vid fastställandet av omräkningstalen för avfallsgrupperna i tabellen har utnyttjats ett redan befintligt system, dvs. de avfallsgrupper som används vid fastställandet av de kommunala avfallsavgifterna och omräkningstalen för dem. Enligt tabellen skall t.ex. 1 kubikmeter fast kommunalt avfall som förs till avstjälningsplatsen i bilar eller kärl försedda med komprimeringsanordning omräknas till viktenheter med hjälp av koefficienten 0,35, varvid den mängd som utgör grund för beskattningen är 350 kg. På motsvarande sätt beskattas 1 kubikmeter bygg- och rivningsavfall som 600 kilogram, eftersom omräkningstalet för det är 0,6.

Avfall som förs till en sådan avstjälningsplats som saknar väg skall vid leveransen klassificeras enligt någon av de avfallsgrupper som nämns i tabellen. I sådana fall när ett avfallsparti innehåller avfall från en eller flera av grupperna i tabellen, används som

omräkningstal koefficienten för det avfall i partiet som har det största omräkningstalet. Ett stadgande om detta föreslås i 3 mom. I praktiken bestäms skatten för avfallspartiet härvid enligt det avfall i partiet som har den största volymvikten.

#### 1.4. Skattefrihet

5 §. I paragrafen stadgas om skattefrihet för jord- och stenmaterial som förs till avstjälningsplatser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Material är skattefritt oberoende av hur det har uppkommit. Skattefriheten gäller t.ex. rena mineraliska jordmaterial från hus- och jordbyggnad, schaktningrester samt jord-, sand- och lerslam. En förutsättning för att förorenade mineraliska jordmaterial skall vara skattefria är att det är fråga om sådan jord som enligt de tillståndsvillkor som gäller avstjälningsplatsen anses kunna deponeras på avstjälningsplatsen i fråga.

Skattefritt stenmaterial är t.ex. restprodukter från brytning och från stenförädlingsindustrin, såsom sidosten, olika slag av gråberg, skärningsrester, stendamm, slipdamm och stenslam. Skattefritt stenmaterial är också rivningsavfall av mineraliskt ursprung, såsom betonggrus.

Skattefriheten för jord- och stenmaterial gäller dock endast i det fallet att det förs till avstjälningsplatsen avskilt från annat avfall. Partier som omfattar ospecificerat blandat avfall beskattas i sin helhet.

Separatinsamlat bioavfall som förs till avstjälningsplatsen för att komposteras där är skattefritt enligt paragrafens 2 punkt.

I paragrafens 3 punkt föreslås att avfall som uppkommer vid avsvärning av och avlägsnande av eventuella orenheter från returpapper skall vara skattefritt. Vid avsvärningen försöker man att av returpappret skapa en så vit och ren returfiber massa som möjligt.

De huvudmän för avstjälningsplatser som avses i skattelagen skall för varje skatteperiod avge en skattedeklaration över det avfall som hämtats till avstjälningsplatsen. På deklarationsförfarandet tillämpas enligt lagförslagets 12 § också de stadganden som gäller förfarandet vid påförande av accis. För kontrollen av beskattningens riktighet har när det gäller påförandet av accis ansetts nödvändigt att bestämma att de skattskyldiga skall uppge också de leveranser som enligt

lagen är skattefria. Ett stadgande om detta finns i 23 § lagen om påförande av accis (1069/94). Detta betyder att huvudmannen för en avstjälningsplats i sin skattedeklaration förutom de skattepliktiga avfallsmängderna skall uppges också skattefria leveranser till en avstjälningsplats som omfattas av beskattningen.

### 1.5. Grunderna för fastställande av skatten

6 §. I paragrafen stadgas om att beskattningen grundar sig på de skatteperioder som definieras i paragrafen. Storleken av skatten i fråga om varje avfallsparti som förs till avstjälningsplatsen bestäms enligt mängden av det avfall som levereras till avstjälningsplatsen. Skatten skall dock deklareraras och betalas för skatteperioder, dvs. kvartal. Härvid i praktiken betalar huvudmannen för avstjälningsplatsen skatten för den sammanlagda mängden avfall som under skatteperioden har hämtats till avstjälningsplatsen. Skatteperioden har betydelse såväl när skatten deklareraras och betalas som när rättelse- och besvärstiderna gällande beskattningen beräknas samt skattetagarens efterbeskattningsrätt avgörs.

7 §. Avstjälningsplatserna används också för tillfällig lagring av sådant avfallsmaterial som skall återvinnas på olika sätt. Dessutom kan avfallsråvara som långtidslagrats på en avstjälningsplats användas för återvinning. Eftersom syftet med skatten är att styra avfallet till återanvändning och annan återvinning och således minska mängden avfall som slutdeponeras på avstjälningsplatserna, har den skattskyldige rätt att från den skatt som skall betalas för det avfall som under en skatteperiod har hämtats till avstjälningsplatsen dra av den andel av skatten som hänför sig till den mängd avfall som förts bort därifrån. Avdraget kan göras för sådant avfall som huvudmannen för avstjälningsplatsen visar att han fört bort från avstjälningsplatsen.

Avdrag enligt paragrafen kan göras endast i fråga om sådant avfall som varit skattepliktigt när det hämtats till avstjälningsplatsen. Eftersom lagen endast skall tillämpas på och skatt upp bäras för sådant avfall som hämtats till avstjälningsplatsen den dag lagen trätt i kraft eller senare, kan avdrag från skatten inte göras för sådant avfall som hämtats till avstjälningsplatsen innan lagen trätt i kraft. Skatteavdrag kan inte heller göras för sådant

bortfört komposterat bioavfall eller annat avfall som när det har hämtats till avstjälningsplatsen har varit skattefritt enligt förslaget 5 §.

I sådana fall när avdrag kan göras bestäms beloppet av den skatt som får dras av enligt hur mycket som de facto har betalats i skatt för avfallet när det hämtats till avstjälningsplatsen eller, om avfallet har hämtats till avstjälningsplatsen under den pågående skatteperioden, hur mycket som skall betalas i skatt för det.

Om den mängd avfall som förs bort från avstjälningsplatsen under någon skatteperiod är större än den mängd som hämtas dit, har huvudmannen för avstjälningsplatsen rätt att överföra avdraget så att det görs vid beräkning av skatten för påföljande skatteperioder. Av tillsynsskäl begränsas avdragsrätten dock till skatteperioderna under det pågående kalenderåret och kalenderåret därpå.

### 1.6. Särskilda stadganden

8 §. I paragrafen stadgas om behörig myndighet. Enligt tullverkets interna arbetsfördelning ankommer den allmänna ledningen och tillsynen över beskattningen på tullstyrelsen.

Den egentliga beskattningen och tillsynen över den ankommer på den distriktstullkammare inom vars område en avstjälningsplats enligt lagen är belägen. Tullstyrelsen kan av särskilda skäl bestämma att beskattningen skall verkställas av någon annan distriktstullkammare. För förenklande av beskattningen kan tullstyrelsen bestämma att beskattningen skall verkställas av en enda distriktstullkammare t.ex. i sådana fall när en skattskyldig har flera avstjälningsplatser som finns inom olika tulldistrikts områden, om inte tillsyns- eller andra skäl förutsätter något annat.

9 §. Verkställandet av och tillsynen över beskattningen förutsätter att huvudmännen för avstjälningsplatserna hos den distriktstullkammare som verkställer beskattningen anmäler sig för registrering som skattskyldig. Registret förs av tullstyrelsen. En huvudman som införts i registret skall avge skattedeklaration inom den i 10 § utsatta tiden och betala skatt i enlighet med vad som i lagen om påförande av accis stadgas om registrerad näringsidkare. Av ändamåls- enlighetsskäl tillämpas på en sådan skattskyldig däremot inte de stadganden i lagen om påförande av accis som gäller tillstånds-

förfarandet vid godkännandet av någon som skattskyldig och den skattskyldiges skyldighet att för skattemyndigheten ställa säkerhet för betalning av skatten innan den verksamhet som omfattas av beskattningen inleds.

10 §. I paragrafen stadgas om skyldighet att avge skattedeclaration. För att distrikts-tullkamrarnas arbete skall kunna periodiseras och ordnas på ett ändamålsenligt sätt skall skattedeclarationen till skillnad från vad som är fallet vid accisbeskattningen avges redan den 12 dagen den månad som följer efter skatteperioden. Liksom i fråga om en registrerad näringsidkare enligt lagen om påförande av accis skall skatten betalas senast den 27 dagen nämnda månad. Ett hänvisningsstadgande gällande betalningen av skatten finns i förslagets 12 §.

I 2 mom. stadgas att den skattskyldige är skyldig att avge separat skattedeclaration för varje avstjälningsplats. Tullstyrelsen kan dock av särskilda skäl bevilja den skattskyldige tillstånd till att en gemensam skattedeclaration för två eller flera avstjälningsplatser avges, genom vilket de administrativa åtgärder som hänför sig till beskattningen kan minskas.

11 §. Tillsynen över betalningen av skatten ankommer på tullverket. Utgångspunkten är att beskattningen skall basera sig på den skattskyldiges deklARATION. Granskningen av beskattningens riktighet skall ske på samma sätt som granskningen enligt lagen om påförande av accis och huvudsakligen grunda sig på granskning i efterhand av bokföringsmaterial och övriga handlingar, även om också fysiska kontroller är möjliga. Eftersom stadgandena om bokföringsskyldighet i lagen om påförande av accis som sådana inte lämpar sig för den skatt som avses i lagförslaget, föreslås att i lagen tas in ett särskilt stadgande om bokföringsskyldighet för huvudmannen för en avstjälningsplats. I praktiken innebär fullgörandet av denna skyldighet inte några större problem för huvudmännen, eftersom mängderna och arten av det avfall som hämtas till och förs bort från avstjälningsplatserna med stöd av avfallslagstiftningen också annars övervakas. Bokföringsmaterialet skall sparas i minst fyra år efter utgången av skatteperioden, vilket gör det möjligt för skattemyndigheterna att utföra granskning i efterhand under den i lagen om påförande av accis stadgade efterbeskattningstiden.

12 §. De stadganden som gäller förfaran-

det vid påförande av accis kan tillämpas också på den skatt som föreslås här, varför i paragrafen stadgas om de nödvändiga hänvisningarna till lagen om påförande av accis. I första hand ingår i nämnda lag sådana stadganden om skattskyldighet, grunder för fastställande av accis och beskattningsförfarandet vilka gäller den harmoniserade accisbeskattning som tillämpas på grund av medlemskapet i EU. Lagen tillämpas dock också på icke-harmoniserade acciser som Finland uppbär i form av nationella skatter. De stadganden om beskattningsförfarandet som finns i lagen om påförande av accis lämpar sig nästan som sådana också som stadganden om förfarandet när det gäller den föreslagna skatten.

En skattskyldig huvudman för en avstjälningsplats skall deklarerar den skatt som skall betalas för skatteperioden inom den utsatta tid som nämns i förslagets 10 §. Skatten skall betalas enligt det beskattningsbeslut som erhållits av distriktstullkammaren eller, om sådant inte har erhållits, enligt den skattskyldiges deklARATION eller bokföring senast den 27 dagen den kalendermånad som följer efter skatteperioden, så som stadgas i lagen om påförande av accis.

När en skattskyldig underlåter att avge skattedeclaration eller att betala skatt, tillämpas på beskattningen likaså stadgandena i lagen om påförande av accis. Ändring i beskattningsbeslut kan sökas genom rättelse eller besvär på samma sätt som i fråga om accisbeslut. Med stöd av stadgandena om skattelättnader i lagen om påförande av accis kan befrielse från betalning av skatt på ansökan i enskilda fall beviljas antingen helt eller delvis, om det finns särskilda skäl för detta.

Andra stadganden i lagen om påförande av accis än de som uttryckligen nämns i paragrafen, vilka huvudsakligen gäller det harmoniserade systemet för accisbeskattning, skall inte tillämpas på den föreslagna skatten. Sådana stadganden är bl.a. stadgandena om de säkerheter som den accisskyldige skall ställa samt olika stadganden om förfarandet som hänför sig till överföring av produkter.

För underlättande av utbytet av information mellan olika myndigheter och av tillsynen föreslås i 2 mom. stadgat att en tullmyndighet utan hinder av sekretesstadgandena i lagen om påförande av accis har rätt att till den myndighet som behandlar de till-

stånd för avstjälningsplatser som avses i avfallslagen och på vilken tillsynsuppgifterna när det gäller avstjälningsplatserna ankommer lämna uppgifter och handlingar som erhållits för beskattningen.

På motsvarande sätt föreslås i 3 mom. stadgat om rätt för tullmyndigheterna att av motsvarande myndigheter inom miljöförvaltningen få uppgifter för beskattningen och tillsynen över den. Det allmänna stadgandet om rätt att få uppgifter i 71 § avfallslagen, som visserligen gör det möjligt att till tullverket lämna uppgifter i anslutning till övervakningen av införseln och utförseln av avfall, är inte tillräckligt för den beskattning som föreslås här.

13 §. Paragrafen innehåller ett stadgande om bemyndigande enligt vilket statsrådet kan bringa i kraft ändringar som gäller skattens belopp redan i det skedet när en proposition angående ändring av lagen har avlåtits till riksdagen. Paragrafen motsvarar det förfarande som tillämpats inom accisbeskattningen, och genom den ökas smidigheten i beskattningen.

14 §. Paragrafen innehåller ett sedvanligt bemyndigande att utfärda förordning.

15 §. Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 1996. Lagen skall tillämpas på avfall som förs till avstjälningsplatsen den dag lagen träder i kraft eller senare. Skatt skall således inte betalas för sådant avfall som finns på avstjälningsplatserna när lagen träder i kraft. För det sistnämnda avfallet kan inte heller göras skatteavdrag enligt

propositionens 7 §.

16 §. Paragrafen innehåller nödvändiga övergångsstadganden. Fastän avsikten är att skatten framöver skall betalas kvartalsvis, är skatteperioderna under 1996 en kalendermånad långa, för att de skattskyldiga skall ha möjlighet att vänja sig vid skattedeklarations- och skattebetalningsförfarandet. Också det att skatten inflyter till staten redan 1996 förutsätter kortare skatteperioder under slutet av 1996.

En ändamålsenlig beskattning förutsätter att huvudmännen för avstjälningsplatserna gör anmälan för registrering som skattskyldig i god tid före den första deklarations- och betalningsdagen, varför ett stadgande om detta föreslås bli intaget i 2 mom. Registreringen kan ske redan innan lagen trätt i kraft. Om huvudmannen för en avstjälningsplats försummar att göra registreringsanmälan inom den utsatta tiden, kan huvudmannen som påföljd åläggas att betala en felavgift enligt 33 § lagen om påförande av accis.

## 2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 1996. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter, såsom registrering av sådana huvudmän för avstjälningsplatser som fastställts som skattskyldiga, får vidtas innan den träder i kraft.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

## Avfallsskattelag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

### Allmänna stadganden

#### 1 §

För avfall som förs till avstjälningsplats skall skatt betalas till staten enligt vad som stadgas i denna lag.

#### 2 §

I denna lag avses med

1) *avfall* avfall enligt avfallslagen (1072/93), och

2) *avstjälningsplats* en avfallsbehandlingsplats på vilken avfall deponeras på eller i marken och

a) som underhålls av kommunen eller av någon annan för kommunens räkning eller  
b) som huvudsakligen underhålls för mottagning av avfall som andra producerat.

Som avstjälningsplats betraktas dock inte en sådan avfallsbehandlingsplats där enbart jord- och stenmaterial deponeras.

*Skattskyldighet*

## 3 §

Skattskyldig är huvudmannen för avstjälningsplatsen.

*Skattens belopp*

## 4 §

I skatt skall betalas 90 mark per ton avfall som förs till avstjälningsplatsen.

Kan avfallet inte vägas när det förs till avstjälningsplatsen, beräknas den vikt som utgör grund för skatten på basis av avfallets volym genom att avfallets volym multipliceras med den koefficient för avfallsgruppen som anges i den tabell över omräkningstal som utgör bilaga till lagen.

Som omräkningstal i fråga om ett avfallsparti som förts ospecificerat till avstjälningsplatsen används koefficienten för den avfallsgrupp i partiet som har det största omräkningstalet.

*Skattefrihet*

## 5 §

Skatt betalas inte för följande slag av sorterat avfall:

1) jord- och stenmaterial, inklusive sådan förorenad jordmaterial som kan deponeras på avstjälningsplatsen i fråga,

2) separatsamlat bioavfall som komposteras på avstjälningsplatsen, eller

3) avfall som uppkommer vid avsvärtning av returpapper.

*Grunderna för fastställande av skatten*

## 6 §

Skatten fastställs för varje skatteperiod för det avfall som under skatteperioden har förts till avstjälningsplatsen. Skatteperioderna är januari-mars, april-juni, juli-september och oktober-december.

## 7 §

Den skattskyldige har rätt att från den skatt som skall betalas för en skatteperiod dra av den skatt som har betalats eller skall betalas för avfall som under skatteperioden förts bort från avstjälningsplatsen.

Kan sådant avdrag som avses i 1 mom. inte göras till full belopp när den skatt som skall betalas för skatteperioden räknas ut, får den skattskyldige dra av det återstående be-

loppet i skattedeklarationerna för de följande skatteperioderna under året eller för skatteperioderna under följande kalenderår.

*Särskilda stadganden*

## 8 §

Tullverket sköter verkställandet av och tillsynen över beskattningen enligt denna lag. Beskattningen verkställs av den distriktstullkammare inom vars område avstjälningsplatsen är belägen. Tullstyrelsen kan av särskilda skäl bestämma att någon annan distriktstullkammare skall verkställa beskattningen.

## 9 §

Huvudmannen för avstjälningsplatsen skall innan verksamheten inleds göra skriftlig anmälan till den distriktstullkammare som avses i 8 § för registrering som skattskyldig.

Registret förs av tullstyrelsen.

## 10 §

Den skattskyldige skall för varje skatteperiod senast den 12 dagen månaden efter skatteperioden ge in skattedeklaration till den distriktstullkammare som avses i 8 §.

Separat skattedeklaration skall lämnas för varje avstjälningsplats, om inte tullstyrelsen av särskilda skäl bestämmer annat för någon skattskyldigs del.

## 11 §

Den skattskyldige skall ha en bokföring av vilken framgår de uppgifter som behövs för verkställandet av och tillsynen över beskattningen.

Bokföringsmaterialet skall sparas i minst fyra kalenderår räknat från utgången av skatteperioden.

## 12 §

Om något annat inte stadgas i denna lag, gäller i fråga om deklARATIONSSKYLDIGHET för samt fastställande, betalning och debitering av skatt samt förhandsbesked, ändringsökande, lättnader, granskning och skyldighet att lämna uppgifter, tystnadsplikt, straff och skyldighet att lämna prover i tillämpliga delar vad som stadgas eller bestäms i lagen om påförande av accis (1469/94) eller med stöd av den. På en skattskyldig enligt denna lag tillämpas härvid stadgandena om registrerad näringsidkare i lagen om påförande

av accis.

Utan hinder av vad som i lagen om påförande av accis stadgas om tystnadsplikt, har en tullmyndighet rätt att lämna uppgifter och handlingar som erhållits för beskattning enligt denna lag till den i avfallslagen avsedda regionala miljöcentralen och miljövårdsnämnden för uppgifter som stadgats eller bestämts för dem.

Tullmyndigheten har rätt att av de myndigheter som avses i 2 mom. få sådana uppgifter som behövs för beskattningen enligt denna lag och tillsynen över den.

### 13 §

När en proposition med förslag till lag om ändring av denna lag har avlåtits till riksdagen, har statsrådet rätt att bestämma att skatt enligt den föreslagna lagen skall uppbäras för sådant avfall som avses i denna lag.

Är den skatt som har betalats enligt 1 mom. större än den skatt som senare fastställs, skall ett belopp som motsvarar skillnaden på ansökan återbäras till den skattskyldige.

### 14 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning.

### *I kraftträdande*

### 15 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Lagen tillämpas på avfall som förts till avstjälningsplats den dag lagen trätt i kraft eller därefter.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

### 16 §

Utan hinder av vad som stadgas i 6 § avses med skatteperiod under 1996 en kalendermånad.

Den som när denna lag träder i kraft är huvudman för en avstjälningsplats som avses i denna lag skall göra registreringsanmälan enligt 9 § 1 mom. senast en månad efter att lagen har trätt i kraft.

Helsingfors den 3 maj 1996

**Republikens President**

**MARTTI AHTISAARI**

*Minister Arja Aho*

## TABELL ÖVER OMRÄKNINGSTAL

Avfallsgrupp	Omräkningstal, dvs. volym- viktstal (t/m <sup>3</sup> )
Fast kommunalt avfall och fast industriavfall, vilket förs till avstjälningsplatsen:	
— i bilar eller kärl försedda med komprimeringsanordning . . . . .	0,35
— i utbytesflak som används som uppsamlingskärl . . . . .	0,1
— på något annat sätt än vad som avses ovan:	
— — kommunalt avfall . . . . .	0,18
— — industriavfall . . . . .	0,3
Kommunalt avloppsslam och avloppsslam från industrin:	
— med ursprung i metallindustrin . . . . .	2,0
— med annat ursprung och som är:	
— — maskinellt avvattnat . . . . .	1,3
— — annat . . . . .	1,1
Aska och slagg . . . . .	1,3
Bygg- och rivningsavfall . . . . .	0,6
Osorterat jord- och stenmaterial . . . . .	1,3
Enstaka kasserade föremål . . . . .	0,7