

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2010 vp

Hallituksen esitys jäteverolaiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen jäteverolaiksi (HE 159/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Merja Sandell ja ylitarkastaja Katja Viertävä, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Ari Seppänen, ympäristöministeriö
- yksikönpäällikkö Risto Saarinen, Suomen ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Lassi Hietanen, Lassila & Tikanoja Oyj
- toimitusjohtaja Kyösti Pöyry, Paperinkeräys Oy

- toimitusjohtaja Lauri Kivekäs, Rudus Oy
- yhdyskuntatekniikan päällikkö Kirsi Rontu, Suomen Kuntaliitto
- ympäristöasiantuntija Tiina Vuoristo, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Markku Salo, Jätelaitosyhdistys ry
- toimitusjohtaja Katri Penttinen, Ympäristöyritysten Liitto ry
- liittohallituksen jäsen Pertti Sundqvist, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Ekokem Oy
- Metsä Tissue Oyj
- Uusioaines Oy

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää hallituksen esitystä kannatettavana ja erittäin tarpeellisena jäteverolain ympäristöohjaavuuden lisäämiseksi ja myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaamiseksi.

Jäteveron ohjausvaikutus kannustintyyppisenä ympäristöverona on ollut heikko, ja voimassa olevan lain sisällön perusteena ovat enemmänkin fiskaaliset perusteet ja järjestelmän hallinnollinen toteutettavuus kuin ympäristölliset tavoitteet¹. Valiokunta pitää tärkeänä, että jäteve-

¹ VTV:n tarkastuskertomus 87/2004

roa kehitetään todellisen kannustintyyppisen veron suuntaan. Tämä edellyttää, että fiskaaliset perusteet otetaan huomioon taustalla vaikuttavina reunaehtoina, mutta ohjauksen lähtökohdat perustuvat ilmasto- ja muihin ympäristövaikutuksiin sekä jätehierarkiaan.

EU:n jätelainsäädännön tavoitteena pitkällä aikavälillä on tehdä EU:sta kierrätysyhteiskunta, jossa pyritään välttämään jätettä ja jossa jätettä käytetään raaka-aineena. Uudessa jätedirektiivissä (2008/98/EY) vahvistetaan jätehierarkia ja pyritään edistämään jätteen synnyn ehkäisyä, uudelleenkäyttöä ja kierrätystä sekä yksinkertaistamaan nykyistä EU:n jätessäätelyä. Jätehierarkian mukaan jätepolitiikassa on noudatettava pääpiirteissään tärkeysjärjestystä, jossa ensisijainen tavoite on jätteen synnyn ehkäisy, sitten valmistelu uudelleenkäyttöön, kierrätys materiaalina, muu hyödyntäminen (ml. energiana) ja vasta viimeisenä vaihtoehtona asianmukainen loppukäsittely.

Valtakunnalliseen jätesuunnitelmaan² sisältyy Suomen kansallinen jätteen synnyn ehkäisyyn suunnitelma sekä seitsemän muuta jätehuollon sektoreita poikkileikkaavaa päämäärää, joiden alle on ryhmitelty jätasuunnitelman tavoitteet ja keskeiset ohjauskeinot niiden saavuttamiseksi. Nämä ovat:

1) Jätteiden syntyä ehkäistään materiaalitehokkuutta parantamalla (esimerkiksi mihin luonnonvaroihin olisi kohdistettava taloudellista ohjausta)

2) Kierrätystä tehostetaan (tavoitteena poistaa nykyisen jäteveron epäkohdat siten, että luodaan jätehuollon tavoitteita parhaiten edistävä ohjausmalli)

3) Vaarallisten aineiden hallintaa jätenäkökulmasta edistetään

4) Jätehuollon haitallisia ilmastovaikutuksia vähennetään (jätteen energiahyödyntämistä lisätään mutta samalla huolehditaan siitä, että polttoon ei merkittävässä määrin ohjaudu kierrätykseen soveltuvaa jätettä)

5) Jätehuollon terveys- ja ympäristöhaittoja vähennetään (jätteen polton tuhkaa koskevaa ohjeistusta lisätään)

6) Jätehuollon organisointia kehitetään ja selkeytetään (jätelain kokonaisuudistus)

7) Jätealan osaamista kehitetään (materiaalitehokkuuden kehittymistä edistetään)

8) Jätteiden kansainväliset siirrot tehdään hallitusti ja turvallisesti.

Valiokunta viittaa valtakunnallisen jätesuunnitelman kohtaan 2, jonka mukaan jäteveron rakenteen perusteena tulee olla jätehuollon tavoitteita parhaiten edistävä ohjausmalli. Jätehuollon muiden tavoitteiden, kuten haitallisten ilmastovaikutusten vähentämisen ja siitä huolehtimisen, ettei polttoon ohjaudu merkittävässä määrin kierrätykseen soveltuvaa jätettä, tulee siten ohjata jäteverotusta. Lisäksi kaatopaikkadirektiivi velvoittaa vähentämään kaatopaikalle sijoitettavan jätteen määrää olennaisesti. Jätevero ohjaa jätettä kaatopaikkakäsittelyn piiristä laadultaan korkeampaan käsittelyyn ja hyödyntämiseen, kuten biokaasutukseen, kompostointiin ja polttoon. Olennaista on, että jätevero tukee viireillä olevaa jätelain kokonaisuudistusta ohjaten toimijoita jätteiden synnyn ehkäisemiseen ja loppusijoittamisen sijaan jätteiden hyödyntämiseen ja käsittelyyn jätehierarkian ja muiden jätehuollon periaatteiden mukaisesti.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä kannatettavana myös siksi, että jätevero laajenee kattamaan myös yksityiset teollisuuden kaatopaikat. Tämä on tärkeä uudistus, sillä valiokunta on useissa yhteyksissä kiirehtinyt hallitusta tarkistamaan jäteverolakia kiireellisesti lain ympäristöohjaavuuden lisäämiseksi sekä siten, että kunnallisten ja yksityisten kaatopaikkojen jäteverokohtelu on yhdyskuntajätteen osalta samanlainen³. Myös OECD:n tekemässä Suomen ympäristöpolitiikan tuloksellisuutta arvioivassa raportissa vuodelta 2009 esitetään muun ohella suositus jäteverotuksen laajentamisesta kattamaan yksityiset teollisuuden kaatopaikat.

² Kohti kierrätysyhteiskuntaa — Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016, Suomen ympäristö 32/2008

³ Lausuma 2 liittyen HE 257/2006 vp — EV 304/2006 vp sekä YmVL 20/2009 vp — MINS 2/2009 vp

Valiokunta pitää oikeasuuntaisena myös jäteverotason kehitystä. Jätevero korotettiin 23 euroon tonnilta jätettä 1.1.2003 alkaen ja 30 euroon 1.1.2005 alkaen. Hallituksen esityksen mukaan vero nousee 40 euroon tonnilta jätettä vuonna 2011 ja 50 euroon vuoden 2013 alusta alkaen. Arvion mukaan jäteveron tuotto nousee 45 miljoonasta 90 miljoonaan euroon vuodessa.

Valiokunta katsoo, että jäteveron rakenne ja verotaso ovat perusteltuja ja kannatettavia. Jäteveron ympäristövaikutuksia tulee kuitenkin seurata ja kehittää veroa ja verotaso edelleen yhä paremmin jätehuollon periaatteiden toteutumisesta edistävään suuntaan ottaen huomioon, että jätevero on kuitenkin vain yksi monista ohjauskeinoista. Esimerkiksi materiaalihokkuuden edistämiseen kohdistuu yhä enemmän tarpeita. Jätteiden synnyn ehkäisemistä edistävät taloudelliset ohjauskeinot tulee kuitenkin kohdistaa pääasiassa sinne, missä jätteitä syntyy, eli tuotantoon ja kauppaan. Jätevero ei tältä osin ole välttämättä tehokas ohjauskeino.

Valiokunta toteaa, että sen käsiteltävänä on parhaillaan jätelain kokonaisuudistus. Jätelain lisäksi jätehuollon tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat välillisesti myös energiaverouudistus sekä uusiutuvan energian edistämistä koskeva hallituksen esitys. Tämän kokonaisuuden arviointi on tärkeää uudistusten yhteisvaikutuksen arvioimiseksi.

Valiokunta korostaa edelliseen viitaten tarvetta verojärjestelmän ympäristövaikutusten seurantaan ja analysointiin järjestelmän tehokkuuden arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Seuranan koordinaatioon on kiinnitettävä huomiota, sillä vastuut ja toimivalta asiassa jakautuvat valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön kesken.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lain veropohjaa on tarkoitus tarkastella säännöllisesti, jotta veropohja pysyy ajan tasalla ja on johdonmukainen kaikkien jätteiden osalta. Valiokunta pitää tätä perusteltuna lähtökohtana ja katsoo, että esimerkiksi jätteenpolton verottomuuden perusteita tulee tarkastella jatkossa uudelleen valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteiden valossa. Tämän lisäksi valiokunta katsoo, että

valtiovarainvaliokunta arvioi hallituksen esityksessä olevaa jätteenpolton verottomuutta ja sen perusteita.

Yksityiskohtaisia kommentteja

Valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota tarpeeseen seurata jäteluokitusta koskevan käytännön toimeenpanoa ja toimivuutta. Kun luokitus on perusteena verollisuudelle tai verottomuudelle, on käytännön yhdenmukaisuus erityisen tärkeää. Kiinteä yhteistyö tulli- ja ympäristöviranomaisten kesken on tarpeen, sillä EU:n jäteluokitus, johon jätteiden luokitus perustuu, on viranomaistenkin käsityksen mukaan osin tulkinnanvarainen. Komission alustavan suunnitelman mukaan päätös EU:n jäteluettelon uudistamisesta on tarkoitus antaa vuoden 2012 aikana. Tällöin on viimeistään arvioitava tarvetta tarkistaa jäteverolakia vastaamaan uutta luokittelua.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että välivarastointialuetta alle 3 vuotta kestäväle varastoinnille ei pidettäisi kaatopaikkana, mutta koska sääntely ei vastaisi täysin jätelain nojalla annetun kaatopaikkoja koskevan valtioneuvoston päätöksen säännöksiä, on mahdollista, että ympäristölainsäädännön nojalla kaatopaikkana pidetään aluetta, joka jäteverolain mukaan on väliaikainen varastointialue. Valiokunta kiinnittää huomiota kaatopaikan ja väliaikaisen varastointialueen käsitteiden mahdolliseen selventämistarpeeseen.

Hallituksen esityksen mukainen pilaantuneiden maa-ainesten verottomuus edistää pilaantuneiden maiden puhdistamista. Valiokunta korostaa tämän, myös voimassa olevan lain mukaisen periaatteen suurta merkitystä pilaantuneiden maiden puhdistamisen kannalta. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamistarve on merkittävä, eikä kunnostamisen kustannuksia tule lisätä. Vuoteen 2008 mennessä Suomessa on kunnostettu kaikkiaan noin 4 000 pilaantunutta maa-aluetta. Vuosittain kunnostetaan 300–400 kohdetta. Kunnostaminen tehdään pääsääntöisesti massanvaihtona, mikä edellyttää paitsi maan kaivua myös pilaantuneen maa-aineksen kulje-

tuksia käsittely- ja/tai loppusijoituspaikalle sekä lisäksi mahdollisesti puhtaan maan kaivua ja kuljetuksia. SYKEN arvion mukaan pilaantuneiden maiden kunnostuksessa ei toistaiseksi ole tapahtunut kehitystä, joka olisi pienentänyt materiaalivirtoja, vähentänyt kunnostustoimien hiili-dioksidipäästöjä tai johtanut parantuneeseen ekotehokkuuteen. Tältäkin osin tilannetta on tarkasteltava uudelleen.

Tuhkan kaatopaikkakäsittelystä kannettavan jäteveron arvioidaan hallituksen esityksessä edistävän tuhkan hyödyntämistä. Tuhkan hyödyntämismahdollisuuksien edistäminen edellyttää, että hyödyntäminen voi tapahtua myös ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jäteveron osaltaan katsotaan parantavan tuhkan hyödyntämishankkeiden kannattavuutta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lentotuhka on voimassa olevan lain mukaan verotonta, sillä sitä syntyy sitä enemmän, mitä tehokkaampaa ilmapäästöjen puhdistus on. Valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota tarpeeseen arvioida vielä lentotuhkan verottomuuden jatkamista ottaen huomioon uusiutuvan energian käytön kasvusta johtuvan tuhkaongelman huomattava kasvu. Valiokunta tukee näkemystä siitä, että tuhkat tulisi rajata veron ulkopuolelle, kunnes niiden hyötykäytön esteitä saadaan poistettua ja ympäristön kannalta kestävät hyödyntämistavat kehittyvät. Tuhkan käyttöä koskevien raja-arvojen tarkoituksenmukaisuutta on syytä selvittää nopeasti sekä ohjeistaa tarvittaessa uudelleen.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan keräyspaperin hyödyntämisessä syntyvä siistausliete rajataan jäteveron ulkopuolelle, jos komissio myöntää verovapaudelle luvan. Valiokunta pitää ympäristönäkökulmasta hyväksyttävänä siistauslietteen verovapautta, sillä lieteestä hyödynnetään 98 % maarakentamisessa ja energiana. Siistauslietteen verottaminen saattaisi vaarantaa hyödyntämisen.

Hallituksen esityksen mukaan lasijätteen ja kaikenkokoisen betonimurskeen hyödyntämi-

nen kaatopaikkarakenteissa olisi verotonta. Verottomaksi hyväksyttävän hyödyntämisen tulisi kuitenkin olla suunnitelmallista, eli hyödyntämiskohde olisi tiedettävä jo jätettä kaatopaikalle toimitettaessa. Voimassa olevan jäteverolain mukaan betonijätteestä verottomana jätteenä ei kuitenkaan pidetä halkaisijaltaan yli 150 mm:n kokoisista kappaleista koostuvaa betonijätettä. Valiokunta korostaa, että betonin kierrätys toimii Suomessa hyvin, sillä kierrätysaste on yli 80 %. Keskeisenä syynä kierrätyksen hyvään tasoon pidetään jäteverolain säännöstä, joka estää käytännössä käsittelemättömän suurikokoisen betonijätteen sijoittamisen kaatopaikkatäytön sisään. Tätä ei voida pitää myöskään suositeltavana betonijätteen jatkohyödyntämisenä. Koska betonijätettä syntyy vuodessa noin miljoona tonnia, joka on 70 % koko rakennusjätteen määrästä, järjestelmän toimivuudella on suuri merkitys koko rakennusjätteen kierrätystavoitteiden saavuttamisen osalta.

Valiokunta katsoo, että betonijätteen kierrätyksen turvaaminen on tärkeää paitsi luonnonkiyvainesten säästämiseksi myös kierrätyksen myönteisten ilmastovaikutusten vuoksi. Kaatopaikalla hyödyntämisen verottomuus on perusteltua vain erittäin rajoitetusti silloin, kun materiaaleja käytetään kaatopaikan rakenteisiin kaatopaikan ympäristöluvan mukaisesti. Valiokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että se muuttaa lakiehdotuksen 6 §:ää betonijätteen verottomuudesta luopumiseksi halkaisijaltaan yli 150 mm:n betonimurskeen kaatopaikkahyödyntämisen osalta betonijätteen kierrätyksen turvaamiseksi. Vastaavasti jätelasin verottomuus voi vaarantaa lasijätteen jo vakiintuneen kierrätysjärjestelmän toimivuuden.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Susanna Huovinen /sd	Antti Kaikkonen /kesk
vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Timo Kaunisto /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Timo Korhonen /kesk (osittain)
	Timo Heinonen /kok	Merja Kuusisto /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Timo Juurikkala /vihr	Janne Seurujärvi /kesk
	Tanja Karpela /kesk	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.