

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 19/1996 vp

Hallituksen esitys jäteverolaiksi

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 1996 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen
esityksen 48/1996 vp.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäris-
tövaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka
on tämän mietinnön liitteenä.

1. Kuullut asiantuntijat

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa vero-
jaostossa, joka on valmistellut mietinnön valio-
kuntaa varten, ovat olleet kuultavina ministeri
Arja Alho, neuvotteleva virkamies Pekka Pelko-
nen ja ylitarkastaja Merja Sandell valtiovarain-
ministeriöstä, ympäristönsuojeluneuvos Matti
Vehkalahti ympäristöministeriöstä, tullisihteeri
Leo Parkkonen tullihallituksesta, osastopäällik-
kö Risto Lähdevuori Teollisuuden ja Työnantajain
Keskusliitosta, ympäristölakimies Kurt
Hemnell Maa- ja metsätaloustuottajain Keskus-
liitosta, lainopillinen asiamies Anna Lundén
Suomen Yrittäjät ry:stä, apulaisosastopäällikkö
Hannele Ranta-Lassila Keskuskauppakamarista,
ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen
Kuntaliitosta, apulaisyhteistyöjohtaja Ju-
hani Paajanen YTV pääkaupunkiseudun yhteis-
työvaltuuskunnasta, jäteprojektisihteeri Leena
Sjölund Suomen Luonnonsuojeluliitosta, pää-
sihteeri Rolf Karrento Pidä Saaristo Siistinä
ry:stä, toimitusjohtaja Leif Åkers ASJ AB Oy:n
Stormossen jätteenkäsittelylaitoksesta, tiedotta-
ja Minna Koskinen Kierrätyskeskuksesta, tutki-
musjohtaja Mauri Marttila Suomen Kiinteistöli-
itosta, kaupungininsinööri Ilkka Leino Turun
kaupungista, toimialajohtaja Jari Sarjo Säkki-
väline Oy:stä, toimitusjohtaja Stig Lönnqvist Län-
si-Uudenmaan Jätehuolto Oy:stä, tuotantojoh-
taja Erik Stenroos Kvaerner Masa-Yards Oy:stä
sekä filosofian tohtori Ulla Koivusaari. Lisäksi
Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut asiasta
kirjallisen lausunnon.

2. Hallituksen esitys

Yhdistyneiden Kansakuntien Ympäristö ja
kehitys -konferenssissa vuonna 1992 sovittiin
maailmanlaajuisesti kestävä kehityksen saavut-
tamiseksi tarvittavasta toimintaohjelmasta,
Agenda 21:stä. Toimintaohjelman tavoitteet on
sisällytetty sittemmin EU:n viidenteen ympäris-
töohjelmaan, joka on hyväksytty neuvoston ja
jäsenmaiden hallitusten edustajien kokouksessa
1 päivänä helmikuuta 1993.

Kansainvälisesti lisääntynyt kiinnostus ja
myönteinen suhtautuminen taloudellisten oh-
jauskeinojen käyttöön ympäristöpolitiikassa on
johtanut siihen, että taloudellista ohjausta ja jäte-
politiikassa erityisesti veroja ja maksuja on alettu
ottaa teollisuusmaissa käyttöön enenevässä mää-
rin. OECD:n tekemän vuodelta 1995 olevan sel-
vityksen mukaan erilaisia valtakunnallisen, alu-
eellisen tai paikallisen tason jäteveroja tai -mak-
suja oli tuolloin käytössä järjestön 14 jäsenmaa-
sa, joista kymmenen on samalla EU:n jäsenmaa-
ta. Lisäksi eräissä maissa on tarkoitus lähiaikoi-
na ottaa käyttöön jätevero tai -maksu.

Nykyinen hallitus on ohjelmassaan ilmoitta-
nut sitoutuvansa siihen, että taloudellisen oh-
jauksen, ympäristöverojen ja -maksujen käyttöä
lisätään. Tämän mukaisesti hallitus ehdottaa,
että otettaisiin käyttöön uusi vero, joka kannet-
taisiin jätteistä. Ehdotetulla verolla olisi valtion-
taloudellista merkitystä, mutta samalla myös
ympäristöpoliittisia tavoitteita.

Ehdotuksen mukaan veron piirissä olisivat
yleisille kaatopaikoille ja niihin rinnastettaville
kaatopaikoille toimitettavat jätteet. Veroa ei sitä
vastoin kannettaisi sellaisista jätteistä, jotka toi-
mitettaisiin yksityisille, lähinnä teollisuuden ja
muun tuotantotoiminnan omille kaatopaikoille
ja läjitysalueille. Veron soveltamisalan ulkopuo-
lelle jätettäisiin myös maa- ja kiviainesten kaato-
paikat.

Veroa kannettaisiin periaatteessa kaikenlai-
sesta veron kohteena olevalle kaatopaikalle toi-
mitettavasta jätteestä. Veroa ei kuitenkaan perit-

täisi kaatopaikalle eriteltynä toimitettavasta maa-aineksesta, mukaan lukien kaatopaikkakelpoinen saastunut maa-aines, eikä kiviaineksesta. Veroa ei myöskään kannettaisi kaatopaikalle kompostoitavaksi toimitettavasta erilliskerätyistä biojätteistä eikä keräyspaperin pohjustuksessa syntyvästä siistausjätteestä.

Vero perustuisi kaatopaikalle toimitetun jätteen painoon ja olisi 90 markkaa jätetonnilta. Lakiin otettaisiin säännökset myös kaatopaikoille toimitettavien jätteiden tilavuusyksikköinä laskettavissa olevien jätemäärien muuntamisesta veron perusteena olevaksi painoyksiköksi. Laskennassa apuna käytettävät muuntokertoimet määriteltäisiin jäteryhmittäin jätteiden keskimääräisen tilavuuspainon perusteella.

Veron tilittäisivät ehdotuksen mukaan valtiolle kaatopaikkojen pitäjät, joiden olisi verotusta varten rekisteröidyttävä verovelvollisiksi. Vero suoritettaisiin neljännesvuosittain toimitetun jätteen määrän perusteella. Verovelvollisella kaatopaikanpitäjällä olisi oikeus vähentää valtiolle tilittävästä verosta kaatopaikalta viedystä jätteestä suoritettu vero. Veroa suoritettaisiin siten käytännössä verokauden aikana tapahtuneesta kaatopaikan jätemäärän kasvusta.

Tullilaitos kantaisi ehdotuksen mukaan jäteveron. Verotusmenettelyyn sovellettaisiin valmistusverotusmenettelyä koskevia säännöksiä.

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 1996. Laki koskisi voimaantulopäivänä ja sen jälkeen kaatopaikoille toimitettavaa jätettä.

3. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa jäteveron säätämistä.

Hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa ympäristövaliokunta toteaa, että ympäristönsuojelun taloudelliset ohjauskeinot mukaan lukien jätevero ovat kannatettavia. Edelleen ympäristövaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevaan jäteverolakiehdotukseen sisältyy huomattavia epäkohtia, joiden vuoksi ehdotusta olisi muutettava. Lausunnossaan ympäristövaliokunta kuvailee epäkohtia.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy siihen, ettei lakiehdotus ole sellaisenaan hyväksyttävissä. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa otetaan huomioon ympäristövalio-

kunnan esiin nostamat epäkohdat. Ympäristövaliokunnan lausuntoon viitaten valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että jäteverolakiehdotukseen tehtäisiin seuraavat muutokset.

3.1. Yksityiskohtaiset perustelut

5 §. Ympäristövaliokunta on esittänyt verosta vapautettavaksi sellaiset vaarattomat jätteet, joita käytetään kaatopaikan peittämiseen, välttämättömään rakentamiseen tai muuhun hoitoon. Verottomuuden sitominen tällaiseen vasta myöhemmin todennettavissa olevaan käyttötarkoitukseen on valvonnallisesti hankalaa, minkä vuoksi valiokunta ei katso sitä tarkoituksenmukaiseksi. Vaarattoman jätteen käsite sinänsä on epäselvä ja johtaisi määrittely- ja rajanveto-ongelmiin jätteitä kaatopaikalle tuotaessa. Maa- ja kiviaines, joka on käsitteellisesti vakiintuneempi, olisi lakiehdotuksen mukaan verotonta myös edellä mainittuun tarkoitukseen käytettynä ja muodostaisi kaatopaikalla hyödyksi käytetystä materiaalista joka tapauksessa valtaosan.

Lakiehdotuksessa kaatopaikalla tarkoitetaan sellaista jätteiden käsittelypaikkaa, jossa jätteitä sijoitetaan maan päälle tai maahan. Kaatopaikka-alueelle välivarastoitavaksi tuotavien jätteiden vapauttaminen jäteverosta jo kaatopaikalle tuonnin yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista, koska tällöin välttyttäisiin verovähennysmenettelyltä kaatopaikalta tapahtuvan viennin yhteydessä. Verovapautus ehdotetaan toteutettavaksi verolaissa siten, että kaatopaikalla vastaanotettavista ja siellä lyhytaikaisesti säilytettävistä ongelmajätteistä ja hyödynnettävistä jätteistä ei suoritettaisi jäteveroa. Verottomuutta koskeva kohta lisättäisiin lakiehdotuksen 5 §:n 2 kohdaksi, jolloin ehdotuksen mukainen 2 kohta siirtyy 3 kohdaksi ja 3 kohta 4 kohdaksi. Verottomuus rajoitettaisiin koskemaan enintään vuoden ajan tapahtuvaa välivarastointia kaatopaikalla. Verottomuuden perustuessa jätteiden määräaikaan säilytykseen veroviranomaisilla olisi lakiin perustuva oikeus puuttua varastokasojen verotuskohteleluun. Valvonnallisilta ongelmilta ei voitaisi kuitenkaan välttyä. Käytännön verovalvonnan mahdollistamiseksi ja verottomuuden ehtojen täsmällisemmäksi määrittelemiseksi verottoman varastoinnin ehtona tulisi olla, että se tapahtuu varsinaisesta kaatopaikasta erotetulla alueella.

Puhdistamolietettä voidaan hyötykäyttää kompostiaineena, vaikkakin se on biojätettä liikkeempää. Sekä liete että biojäte tuodaan kaato-

paikalle yleensä erilliskuljetuksena, jolloin niiden erottelu muista jätteistä on käytännössä mahdollista. Valiokunta ehdottaa, että puhdistamoliete rinnastettaisiin verotuksellisesti kaatopaikalle kompostoitavaksi tuotavaan biojätteeseen ja sen verottomuutta koskeva säännös lisättäisiin lakiehdotuksen 5 §:n 3 kohtaan. Samalla ehdotetaan, että kompostoinnin lisäksi verottomuus koskisi myös muuta biologista käsittelyä kaatopaikalla. Verovalvonnan helpottamiseksi edellytettäisiin, että kompostoinnin tai muun biologisen käsittelyn tulee tapahtua erillisellä, tätä tarkoitusta varten olevalla alueella.

Ympäristövaliokunnan ehdottamaa kaatopaikalla lajiteltavan biojätteen verottomuuskohdetta valiokunta ei sen sijaan pidä toteuttamiskelpoisena. Suoraa verottomuutta ei voida kaatopaikalle tuotaessa toteuttaa, koska ei tiedetä myöhemmin lajiteltavan biojätteen määrää.

Ilmansuojeluväitösten täyttämiseksi energiantuotannossa syntyy savukaasujen puhdistuksessa sivutuotteena lentotuhkaa ja rikinpoiston lopputuotetta eli kipsijätettä. Mitä tehokkaampaa puhdistus on, sitä enemmän jätettä syntyy. Nämä jätteet ovat kiinteitä jätteitä ja ovat rinnastettavissa ympäristön kannalta vaarattomiin maa- ja kiviaineksiin. Suuri osa näistä jätteistä läjitetään voimantuotannon omille läjitysalueille. Raaka-ainearvoa omaavina niitä käytetään korvaamaan luonnon materiaaleja muun muassa rakennustoiminnassa. Jätteitä on kuitenkin jouduttu toimittamaan myös yleisille kaatopaikoille, missä ne ovat käyttökelpoisia kaatopaikkojen eristämisessä ja muussa hyötykäytössä. Valiokunta ehdottaa, että nämä jätteet vapautettaisiin jäteverosta ja niitä koskeva verottomuussäännös lisättäisiin lakiehdotuksen 5 §:n 5 kohdaksi.

12 §. Jäteverolakiehdotuksen 12 §:n mukaan jäteveron huoventamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä valmisteverotuslaissa (1469/94) tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Valmisteverotuslain 11 luku sisältää huoventamista koskevat säännökset. Huoventus voidaan myöntää erityisestä syystä eikä laissa ole tarkemmin määritelty huoventusperusteita. Valiokunnan käsityksen mukaan myös ympäristöpoliittiset syyt voivat oikeuttaa huoventuksen myöntämiseen. Näin tulisi menetellä varsinkin aloilla, joilla on kysymys jätteestä, joka syntyy käytettäessä toisen tuottamaa jätettä raaka-aineena kierrätystuotteiden valmistuksessa.

15 §. Valiokunta ehdottaa lisäksi, että rakennusjäte vapautettaisiin jäteverosta vuoden 1997

loppuun saakka. Tätä koskeva siirtymäsäännös ehdotetaan lisättäväksi lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentiksi, jolloin lakiehdotuksen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi. Siirtymäaikana saataisiin perustetuksi seutukunnallisia käsittelypaikkoja, joissa rakennusjätettä voidaan eritellä ja ohjata hyötykäyttöön. Hyötykäytön lisääntyminen vähentäisi niitä haittoja, joita jäteverosta olisi kannattavuuden rajoilla toimivalle rakennustoiminnalle.

3.2. Muut valiokunnan kannanotot

Jäteverolaki tulee nyt hyväksyttävässä muodossaan koskemaan vain yleisille kaatopaikoille ja niihin rinnastettaville kaatopaikoille toimitettavia jätteitä. Sitä vastoin laki ei koske jätteitä, jotka sijoitetaan yksityisille kaatopaikoille. Verotuksen kohtaanto jää siten riippumaan siitä, järjestääkö jätteen tuottaja itse kaatopaikan jätteilleen vai turvautuuko hän yleisiin kaatopaikkoihin. Itse tosiasiatapahtuma — jätteiden sijoitus kaatopaikalle — on kuitenkin molemmissa tapauksissa sama. Valtiovarainvaliokunta katsoo, ettei tässä toteudu verolaille yleisesti asetettava tasapuolisuusvaatimus.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan jäteverolain jatkovalmistelusta siten, että verotus kohtelee tasapuolisesti kaikkia kaatopaikkoja.

Valiokunnan käsityksen mukaan tulisi taloudellisella ja muulla ohjauksella sekä siten myös verotuksellilla toimenpiteillä pyrkiä estämään jätteiden syntyä. Valiokunta pitää tämän vuoksi tärkeänä, että hallitus seuraa jäteverolain soveltamista ja ohjausvaikutuksia ottaen erityisesti huomioon tavoitteet vähentää jättekertymää sekä edistää kierrätystä ja jätteiden hyötykäyttöä.

Valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän välittömästi lain tultua voimaan lain vaikutukset jätehuoltoon, työllisyyteen ja ympäristöön sekä ryhtyvän pikaisesti toimenpiteisiin lain muuttamiseksi vastaamaan paremmin lain tarkoitusta.

Uuden jäteverolain ohjausvaikutukset ovat riippuvaisia lain taloudellisten seuraamusten ohella myös kansalaisten käyttäytymistavoista ja siten myös olennaisesti tiedotustoiminnasta. Valiokunta korostaa tiedotuksen merkitystä uuden jäteverolain toimeenpanossa, jotta vero ohjaisi parhaiten jätteiden määrän vähentämiseen sekä jätteiden lajitteluun.

Käsitellessään kuluva vuoden talousarvioehdotusta valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään 50/1995 vp tärkeänä, että verovaroja ohjataan saastuneiden maa-alueiden kunnostamiseen ja jätehuollon yleiseen kehittämiseen sekä tutkimus- ja selvitystoimintaan. Valiokunta uudistaa lausumansa ja korostaa, että se tulisi ottaa huo-

mioon valmisteltaessa talousarvioehdotusta vuodelle 1997.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Jäteverolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Yleiset säännökset

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Verovelvollisuus

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Veron määrä

4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Verottomuus

5 §

Veroa ei ole suoritettava kaatopaikalle muista jätteistä eroteltuna toimitettavasta:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) *ongelmajätteestä ja hyödynnettävästä jätteestä, jotka välivarastoidaan kaatopaikalla tätä varten varatulla erillisellä alueella ja jotka toimitetaan enintään vuoden kestävän välivarastoinnin jälkeen pois kaatopaikalta; (poist.)*

3) *erilliskerätystä biojätteestä ja jäteveden puhdistamon lietteestä, jotka kompostoidaan tai*

muutoin käsitellään biologisesti kaatopaikalla tätä varten varatulla erillisellä alueella;

4) *keräyspaperin puhdistuksessa syntyvästä siistausjätteestä; eikä*

5) *voimalaitoksen rikinpoistojätteestä ja lentotuhkasta.*

Veron määräämisen perusteet

6 ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Erinäiset säännökset

8—14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulo

15 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, veroa ei ole suoritettava rakennusjätteestä, joka toimitetaan kaatopaikalle muista jätteistä eroteltuna ennen vuoden 1997 loppua.

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mauri Pekkarinen /kesk, jäsenet Olavi Ala-Nissilä /kesk, Ulla Anttila /vihr, Bjarne Kallis /skl, Håkan Malm /r, Mats Nyby /sd, Virpa Puisto /sd, Anssi Rauramo /kok, Jukka Roos /sd, Kimmo Sasi /kok, Oiva

Savela /kok, Marja-Liisa Tykkyläinen /sd ja Jukka Vihriälä /kesk sekä varajäsenet Markku Koski /kesk, Pekka Leppänen /vas, Raimo Liikkanen /kesk, Arja Ojala /sd, Markku Pohjola /sd (ositain), Matti Saarinen /sd ja Kari Uotila /vas.

Vastalause

Jäteverolakiesitys ei täytä ympäristöverolainsäädännön edellytyksiä

Taloudellisten ohjauskeinojen käyttäminen ympäristönsuojelun välineenä on oikea tavoite. Verotuksen painopisteen harkittu siirtäminen ympäristöverotuksen suuntaan on yhtenä työn verotuksen keventämisen keinona niin ikään perusteltua.

Jätteiden määrän vähenemiseen ja jätteiden hyödyntämisen lisääntymiseen on pyrittävä vaikuttamaan myös taloudellisella ohjauksella. Valitettavasti hallituksen hätäisesti valmisteltu ja eduskunnassa hätäisesti muuteltu esitys ei täytä tätä peruslähtökohtaa eikä se täytä hyvän ympäristölainsäädännön edellytyksiä. Tämä on tullut esille niin asiantuntijalausunnoissa kuin käytännössä jätteidenkäsittelytyötä tekevien organisaatioiden lausunnoissa. Ympäristövaliokunnan ensimmäisessä käsittelyssä päädyttiinkin lähes yksimielisesti esittämään valtiovarainvaliokunnalle, että esitys palautettaisiin hallitukselle ja valtiovarainministeriölle uuteen valmisteluun.

Lain vaikutukset epäoikeudenmukaisia

Jätteidenkäsittelyssä kentällä ei ole voitu valmistautua lakiesityksen tuomiin muutoksiin eikä erityisesti eduskunnassa hätäisesti tehtyihin muutoksiin. Voidaankin hyvällä syyllä epäillä, että jäteverolakiesitys valtiovarainvaliokunnan

hyväksymässä muodossa voi johtaa jopa jätteiden hyötykäytön ja kierrätyksen vähenemiseen sekä jätteiden polttamisen lisääntymiseen. Tuloksena voi olla myös työllisyyden heikentyminen.

Lakiesityksen taloudelliset rasitteet kohdistuvat erittäin sattumanvaraisesti ja epäneutraalilla tavalla erilaisiin ympäristöä rasittaviin jätteisiin. Edelleen lakiesitys kohtelee eri tavoin omistus- pohjaltaan erilaisia kaatopaikkoja.

Lainsäädännössä ei lain nimike tai hallituksen puoluepoliittiset profiilikysymykset saa olla ensisijaista, vaan tärkeintä on lain sisältö. Epäselvä ja huonosti valmisteltu laki saattaa veronmaksajat täysin kohtuuttomaan ja epäoikeudenmukaiseen asemaan.

Uusi valmistelu ripeästi

Mielestämme jäteverolakiesitys on valmisteltava ripeästi uudelleen. Uudessa valmistelussa on mahdollista ottaa huomioon valiokuntien käsittelyssä esiin tulleet näkemykset. Tällöin on mahdollista päästä epäselvästä ja vain fiskaalisesta hallituksen lakiesityksestä toimivaan ja oikeudenmukaiseen ympäristölakiin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1996

Olavi Ala-Nissilä /kesk
Raimo Liikkanen /kesk

Jukka Vihriälä /kesk
Mauri Pekkarinen /kesk

Markku Koski /kesk
Bjarne Kallis /skl

YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 4/1996 vp

Hallituksen esitys 48/1996 vp

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä touku-kuuta 1996 hallituksen esityksen jäteverolaiksi (HE 48/1996 vp) valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuul-tavina ylitarkastaja Pekka Pelkonen ja ylitarkas-taja Merja Sandell valtiovarainministeriöstä, ym-päristönsuojeluneuvos Matti Vehkalahti ympä-ristöministeriöstä, diplomi-insinööri Jorma Lei-vonen ja diplomi-insinööri Juhani Puolanne Suo-men ympäristökeskuksesta, ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, apu-laisyhteistyöjohtaja Juhani Paajanen Pääkau-punkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, projek-tisihteeri Leena Sjöblom Suomen luonnonsuoje-luliitosta, puheenjohtaja Juha Kaila Jätehuolto-yhdistyksestä, asiantuntija Anneli Nikula Sähkö-valtuuskunnasta, ympäristönsuojeluasiamies Benny Hasensson Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, toimitusjohtaja Ilkka Rantasalo Ympäristöyritysten liitosta, johtaja Kari Mutka Vapo Oy:stä ja toimitusjohtaja Henry Nygård Eko-Rosk Oy:stä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettä-väksi jäteverolaki. Veron piirissä olisivat yleisille ja niihin rinnastettaville kaatopaikoille toimitet-tavat jätteet.

Veroa kannettaisiin kaikenlaisesta veron koh-teena olevalle kaatopaikalle toimitettavasta jät-teestä, ei kuitenkaan sinne eriteltynä toimitetta-vasta maa-aineksesta. Veroa ei myöskään kan-nettaisi erilliskerätystä kompostoitavasta biojät-teestä eikä keräyspaperin puhdistuksessa synty-västä siustausjätteestä.

Vero perustuisi kaatopaikalle toimitetun jät-

teen painoon ja olisi 90 markkaa jätetonnilta. Veron tilittäisivät valtiolle kaatopaikkojen pitä-jät, joiden olisi verotusta varten rekisteröidyt-tävä verovelvollisiksi. Verovelvollisella kaatopa-ikan pitäjällä olisi oikeus vähentää valtiolle tilitet-tävästä verosta kaatopaikalta viedystä jätteestä suoritettu vero, jolloin käytännössä veroa suori-tettaisiin verokauden aikana tapahtuneesta kaa-topaikan jätemäärän kasvusta.

Veron kantaisi tullilaitos. Verotusmenette-lyyn sovellettaisiin pitkälti valmisteverotusme-nettelyä koskevia säännöksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousar-vioon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päi-vänä syyskuuta 1996. Laki koskisi voimaantulo-päivänä ja sen jälkeen kaatopaikoille toimitetta-vaa jätettä.

Valiokunnan kannanotot

Jätevero olisi uusi vero, jolle on asetettu myös ympäristöpoliittisia tavoitteita. Taloudellisella ohjauksella halutaan vaikuttaa erityisesti siihen, että jätteiden määrä vähenee ja hyödyntäminen lisääntyy.

Ympäristövaliokunnan mielestä on myönteis-tä, että hallitus esittää taloudellisia ohjauskeino-ja ympäristönsuojeluun. Esitys jäteverolaiksi on hyvä lähtökohta aiheuttaja maksaa -periaatteen toteuttamisessa. Laki täydentää uutta jätehuol-lon ohjausjärjestelmää (jätelaki 1072/93).

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotuksen kokonaisvai-kutus jätteen synnyn ehkäisyyn ja hyödyntämi-seen jää kuitenkin melko vähäiseksi. Ehdotuksen mukaan veron piirissä olisivat lähinnä vain ylei-sille kaatopaikoille ja toisten tuottamia jätteitä vastaanottaville kaatopaikoille toimitetut jät-teet. Jätevero kannettaisiin näin ollen enintään 3,5 miljoonan jätetonnin käsittelystä. Jätteitä

kuitenkin syntyy vuosittain kaikkiaan noin 85—90 miljoonaa tonnia.

Jotta lailla saavutettaisiin sille asetetut tavoitteet, valiokunta katsoo, että jäteverotusta tulee jatkossa kehittää. Tämä on tärkeää myös siksi, että ehdotetussa muodossaan laki kohtelee eri tavalla sellaisia tuotantolaitoksia, joilla on oma kaatopaikka, kuin sellaisia, jotka vievät jätteet muiden ylläpitämille kaatopaikoille. Kun vero koskee vain yleisille kaatopaikoille ja toisten jätteitä vastaan ottaville kaatopaikoille toimitettavia jätteitä, on lisäksi vaarana, että jätteille ryhdytään etsimään korvaavia sijoituspaikkoja taikka lisätään niiden polttamista. Tällainen kehitys ei ole ympäristönsuojelun kannalta suotavaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tehokkaiden ympäristövaikutusten saavuttamiseksi jatkossa on tarkoitus selvittää lain soveltamisalan laajentamista myös yksityisille, lähinnä teollisuuden ja muun tuotantotoiminnan omille kaatopaikoille ja läjitysalueille. Samalla olisi kuitenkin erikseen harkittava eräiden lähinnä suurivolyymisten jäteryhmien verotuskohtelua.

Valiokunta pitää esityksen perusteluissa ilmaistua kannanottoa tärkeänä ja esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään edellyttäisi hallituksen ryhtyvän perusteluissa ilmoitettuihin toimiin. Paitsi lain soveltamisalan laajentamista yksityisille kaatopaikoille on samalla selvítettävä veron ulottamista ainakin yhdyskuntajätteen polttoon.

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on lisäksi useita muita ongelmia, joihin ympäristövaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan vakavaa huomiota.

Ympäristönsuojelutoimenpiteiden seurauksena syntyy myös jätettä. Esimerkiksi savukaasujen puhdistuksessa syntyy lentotuhkaa ja rikinpoiston lopputuotetta. Jätevesien puhdistuksessa syntyy puhdistamolietettä. Mitä tehokkaampaa puhdistaminen on, sitä enemmän jätettä syntyy. Jäteveron soveltaminen näihin jätteisiin saattaa johtaa puhdistuksen heikentämiseen, jolloin jäteveron ohjausvaikutus olisi ristiriidassa ilman- ja vesiensuojelun tavoitteiden kanssa. Ympäristövaliokunta esittääkin valtiovarainvaliokunnalle, että se harkitsisi tällaisten jätteiden jättämistä jäteveron ulkopuolelle. Samaa olisi harkittava jätteiden hyödyntämiskäytöstä syntyvien jätteiden (sekundaarijäte) osalta.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan veron ulkopuolelle jätettäväksi erilliskerätty biojäte silloin, kun se kompostoidaan kaatopaikalla. Ve-

rotoomia olisivat myös maa-ainekset. Sen sijaan kaatopaikalle kompostoitavaksi tuotava muu orgaaninen jäte olisi verollista. Verottomia maa-aineksia voidaan sekoittaa jätteiden kanssa esimerkiksi kompostituotteita ja kasvualustoja valmistettaessa. Kun tällaisia tuotteita viedään kaatopaikan ulkopuolelle, on hankala erottaa toisistaan verottomia ja verollisia jätteitä. Saattaa olla jopa mahdollista, että lakiehdotuksen 7 §:n mukainen jäteveron vähennysoikeus muodostuisi suuremmaksi kuin jätteistä aikoinaan maksettu vero. Tästä syystä ympäristövaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että se harkitsisi myös kaatopaikalle kompostoitavaksi tuotavien muiden orgaanisten jätteiden jättämistä verosta vapaaksi.

Biojätettä lajitellaan myös kaatopaikoilla. Sitä ei tuoda kaatopaikoille ainoastaan erilliskäsiteltynä. Valtiovarainvaliokunnan tulisi harkita myös kaatopaikalla lajiteltavan biojätteen jättämistä jäteveron ulkopuolelle paitsi samanlaisen verotuskohtelun vuoksi myös hyötykäytön edistämiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäteveron perintä kaatopaikka-alueelle tuotavasta ongelmajätteestä aiheuttaa hankaluuksia. Ongelmajätteitä otetaan vastaan yleensä monessa paikassa kunnan alueella. Lakiehdotus johtaisi tilanteeseen, jossa samanlaisesta jätteestä sekä peritään veroa että jätetään vero perimättä riippuen vastaanottopaikan sijainnista. Jäteverolaki johtaisikin todennäköisesti siihen, että ongelmajätteiden vastaanotto kaatopaikoilla lopetettaisiin kokonaan. Kunnat joutuisivat myös lopettamaan teollisuuden ongelmajätteiden pienerien vastaanoton, koska niiden toimittaminen muuta kautta käsiteltäväksi olisi verosta vapaata. Tästä syystä valtiovarainvaliokunnan tulisi harkita myös kaatopaikalle lyhytaikaisesti välivarastoitavaksi toimitettavien ongelmajätteiden vapauttamista verosta.

Ehdotuksen mukaan vero ei koskisi maa- ja kiviaineksia. Ehdotetun verovapauden perusteena on, että näitä aineksia käytetään peitemaana kaatopaikoilla. Sen sijaan veroa olisi maksettava muusta vaarattomana pysyvistä jätteistä, jota käytetään kaatopaikoilla muiden jätekerrosten peittämiseen. Tällaista jätettä syntyy muun muassa rakennustoiminnassa ja eräissä teollisuusprosesseissa (mm. kuona, valimohiekka) ja ympäristönsuojelutoimissa (mm. puhdistamoliete). Ympäristövaliokunta ehdottaa edelleen valtiovarainvaliokunnalle, että se harkitsisi myös kaatopaikan välttämättömään rakentamiseen,

peittämiseen tai muuhun hoitoon käytettävän jätteen vapauttamista verosta.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös lakiehdotuksen mukaiseen kaatopaikan käsitteeseen. On epäselvää, kuinka laajasti käsite ulottuu käsittelypaikkaan, jossa on monia jätehuoltoon liittyviä toimintoja samalla alueella. Esimerkiksi käsittelypaikoille tuodaan jätettä, joka on tarkoitettu välivarastoinnin jälkeen toimitettavaksi hyödynnettäväksi. Valiokunnan mielestä kaatopaikalla tulisi tarkoittaa lähtökohtaisesti paikkaa, johon jäte sijoitetaan lopullisesti. Kaatopaikan käsitettä määriteltäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon EU:ssa valmisteilla olevat kaatopaikkadirektiivit, joiden nojalla tultaneen valmisteilla olevassa valtioneuvoston päätöksessä kaatopaikat määrittelemään toisella tavoin kuin tässä esityksessä.

Jätteiden hyötykäytön lisäämiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että rakennusjätteille perustettaisiin seutukunnallisia käsittelypaikkoja, joissa ne voidaan eritellä ja ohjata hyötykäyttöön. Hyötykäytön lisääminen vähentäisi myös niitä haittoja, joita jäteverosta olisi kannattavuuden rajoilla toimivalle rakennus- ja rakennusten saneeraustoiminnalle. Tällä hetkellä rakennusjätteen käsittelypaikkoja ei juuri ole. Siksi ympäristövaliokunta esittää, että valtiovainvaliokunta harkitsisi siirtymäaikaa rakennusjätteen verolle siihen saakka, kunnes käsittelypaikkoja saadaan perustetuksi.

Kaiken kaikkiaan ympäristövaliokunta arvioi ehdotuksen puutteellisesti valmistelluksi. Jos ehdotus hyväksytään sellaisenaan, siitä aiheutuisi useita haittoja. Tällaisia olisivat esimerkiksi ympäristönsuojelun heikkeneminen joillakin aloilla, jätehuollon ja sen seurauksena myös asumiskustannusten nousu, tuotantolaitosten erilainen ve-

rotuskohtelu ja jossain määrin myös lain tavoitteiden vastaisesti jätteiden hyötykäytön väheneminen. Lopputuloksena voisi olla, että sinänsä perusteltujen ja tarpeellisten taloudellisten ohjauskeinojen maine pilaantuu. Valiokunta katsoo, että ehdotusta olisi korjattava.

Asiaa käsitellessään valiokunta kiinnitti vielä huomiota esityksen perusteluihin sisältyvään valtiovainvaliokunnan mietinnön kannanottoon (VaVM 50/1995 vp), jonka mukaan valiokunta pitää ”tärkeänä, että osa valmisteltavana olevan jätemaksun tuotosta ohjataan saastuneiden maa-alueiden kunnostamiseen ja jätehuollon yleiseen kehittämiseen sekä tutkimus- ja selvitystoimintaan”. Ympäristövaliokunta esittää, että valtiovainvaliokunta toistaisi mietinnössään edellisen kannanottonsa.

Tulevaisuutta silmällä pitäen valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että jätepolitiikan tavoitteita taloudellisilla ohjauskeinoilla edistetäessä tulee ohjausta kohdistaa myös jätteen elinkaaren alkupäähän.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää valtiovainvaliokunnalle kunnioittavasti lausuntonaan,

että ympäristönsuojelun taloudelliset ohjauskeinot mukaan lukien jäteverot ovat kannattavia;

*että käsiteltävänä olevaan jäteverolakiehdotukseen sisältyy huomattavia epäkoh-
tia, joiden vuoksi ehdotusta olisi muutetta-
va siten kuin tässä lausunnossa esitetään;*

*että lain toimivuutta ja vaikutuksia se-
rataan tarkasti; ja*

*että valtiovainvaliokunta muutoinkin
ottaisi mietinnössään huomioon, mitä täs-
sä lausunnossa on esitetty.*

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Esko Seppänen /vas, jäsenet Janina Andersson /vihr, Klaus Hellberg /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk, Ilkka Joenpalo /sd, Mari Kiviniemi /kesk, Riitta Korhonen /kok, Marjaana Koskinen /sd, Ulla-

Maj Kukkonen /r, Suvi Lindén /kok, Hanna Markkula-Kivisilta /kok, Sakari Smeds /skl, Pentti Tiusanen /vas ja Pia Viitanen /sd sekä varajäsenet Raimo Mähönen /sd, Matti Vanhanen /kesk ja Anu Vehviläinen /kesk.

Eriäviä mielipiteitä

I

Lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä esiintyneiden kummallisten menettelytapojen takia esitän eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

Lausunnon ensimmäisessä käsittelyssä valiokunta päätyi käytännöllisesti katsoen yksimielisesti esittämään valtiovarainvaliokunnalle, että esitys palautettaisiin hallitukselle ja valtiovarainministeriölle uuteen valmisteluun. Valiokunnan jäsenet totesivat, että lakiesitys ei täytä hyvälle lainsäädännölle ja erityisesti ympäristölainsäädännölle asetettavia vaatimuksia.

Se ei kelvannut vihreiden eduskuntaryhmälle. Sen edustajille näyttää olevan poliittisista syistä tärkeää saada ympäristöveronimikkeen alla läpi lainsäädäntöä, jossa lain nimi on sen sisältöä tärkeämpi. Lain nimikkeellä hämätään niitä, jotka uskovat ympäristöverotuksen epäsuoriin vaikutuksiin.

Tämän lakiesityksen valmistelussa on osoitettu hämmästyttävän hyvää tahtoa teollisuudelle ja suostuttu siihen, että teollisuuden omat kaatopaikat vapautetaan verosta (asettaen sillä tavalla eri yritykset eriarvoiseen asemaan). Sillä tavalla lähes koko 350 miljoonan markan verotaakka pannaan maksuun yhdyskuntajätteestä, joka on vain 3—4 prosenttia kaikesta Suomessa tuotetavasta jätteestä. On merkillistä, että vihreät eivät näe periaatteellisista syistä tärkeäksi verottaa myös tuotantoa ja tuotantolaitoksia ja että puolue on valmis maksattamaan ympäristöveron tuoton ennen muuta kuntalaisilla, ilman että jätteen tuotannosta pidättäytyminen tekee käytännössä mahdolliseksi verosta välttymisen.

Asettamatta kyseenalaiseksi lain tarpeellisuutta ja kiireellisyyttä totean, että tärkeää on aina myös lain sisältö eikä vain sen nimi ja että myös ympäristöverolainsäädännön pitää olla huolellisesti valmisteltua.

Tässä yhteydessä haluan myös todeta, että jäteverolaki hallituksen valmistelemassa muodossa edustaa kriisiä koko ympäristöveropolitiikassa. Valtiovarainministeriön mukaan ei nimitäin ole löydettävissä muita verokohteita, ja veropohja jää tässäkin esityksessä liian kapeaksi, kun teollisuuden eri yrityksiä kohdellaan eri tavalla. Tämä asettaa kyseenalaiseen valoon ne ympäristöveroesitykset, joita vihreät ovat tehneet ja joihin on myös viitattu Lipposen hallituksen ohjelmassa. Mainitun veroajattelun konkurssin kätkemiseksi ollaan nyt ajamassa läpi huonosti valmisteltu ja ympäristövaliokunnan jäsenten — lausunnon ensimmäisessä käsittelyssä esittämän mielipiteen mukaan — selkeän enemmistön mielestä kelvoton lakiesitys.

Koko ympäristöministeriön marginalisointimista taas kuvaa se, että myös sen virkamiehet ovat tätä lakiesitystä ajaessaan menettämässä uskottavuutensa ympäristöarvojen puolustamisessa. He ovat suostuneet fiskaaliseen lakiin, joka ei yleisesti täytä hyvän ympäristölain tunnusmerkkejä. Ihmetystä herättää erityisesti se, että vihreiden ohella myös byrokraatit ovat suostuneet kaikkien aikojen suurimpia voittoja tehneiden teollisuuden ja työnantajien joidenkin yritysten vaatimuksiin välttyä ympäristöverollepanosta.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Esko Seppänen /vas

II

Kannatamme taloudellisten ohjauskeinojen käyttämistä ympäristönsuojelun välineenä. On perusteltua, että taloudellisella ohjauksella vaikutettaisiin myös jätteiden määrän vähenemiseen ja jätteiden hyödyntämisen lisääntymiseen.

Valitettavasti hallituksen esitys jätteverolaiksi ei täytä edellä mainittuja peruslähtökohtia. Päinvastoin lakiin on jäänyt niin paljon epäselviä ja ongelmallisia kohtia, että voidaan hyvällä syyllä epäillä nyt esitetyn lain johtavan jopa jätteiden hyötykäytön ja kierrätyksen vähenemiseen sekä jätteiden polttamisen lisääntymiseen.

Lausuntoa koskevassa yleiskeskustelussa todettiin, ettei lakiesitys täytä hyvälle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Yhdymmekin valiokunnassa aluksi voimistuneeseen kantaan esityksen palauttamisesta valtiovarainministeriölle uuteen valmisteluun.

Uuden valmistelun on lähdettävä siitä, että jätteverolaki kaikissa olosuhteissa kannustaa jätteiden kierrättämiseen ja jätteiden määrän vähentämiseen.

Uudessa valmistelussa on nostettava vahvasti esiin ympäristövaliokunnan lausunnossa esitetyjä näkemyksiä.

Jätteen hyötykäytön edistämiseksi jätteveron ulkopuolelle tulisi jättää lausunnossa esitettyjen tapausten lisäksi ainakin:

— ympäristönsuojelutoimenpiteiden seurauksena syntyvä jäte

— kaatopaikalle kompostoitavaksi tuotavat orgaaniset jätteet

— kaatopaikalla lajiteltava biojäte

— kaatopaikalle lyhytaikaisesti välivarastoitavaksi toimitettavat ongelmajätteet

— kaatopaikan välttämättömään rakentamiseen, peittämiseen tai muuhun hoitoon käytettävä jäte sekä

— käsitelty (lajiteltu) polttojäte.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme, että valiokunta edellyttäisi,

että hallituksen esitys jätteverolaiksi valmistellaan uudelleen.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Matti Vanhanen /kesk

Mari Kiviniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Sakari Smeds /skl