

YMPÄRISTÖVALIOKUNTA**Lausunto 4/1996 vp****Hallituksen esitys 48/1996 vp***Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä toukuuta 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 kuuluttavina ylitarkastaja Pekka Pelkonen ja ylitarkastaja Merja Sandell valtiovarainministeriöstä, ympäristönsuojeluneuvos Matti Vehkalahti ympäristöministeriöstä, diplomi-insinööri Jorma Leivonen ja diplomi-insinööri Juhani Puolanne Suomen ympäristökeskuksesta, ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, apulaisyhteistyöjohtaja Juhani Paaanen Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, projektisihteeri Leena Sjöblom Suomen luonnonsuojeluliitosta, puheenjohtaja Juha Kaila Jätehuoltoyhdistyksestä, asiantuntija Anneli Nikula Sähkövaltuuskunnasta, 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 säädettäväksi jäteverolaki. Veron piirissä olisivat yleisille ja niihin rinnastettaville kaatopaikoille toimitettavat jätteet.

Veroa kannettaisiin kaikenlaisesta veron kohteena olevalle kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä, ei kuitenkaan sinne eriteltynä toimitettavasta maa-aineksesta. Veroa ei myöskään kannettaisi erilliskerätystä kompostoitavasta biojätteestä eikä keräyspaperin puhdistuksessa syntyvästä siustausjätteestä.

Vero perustuisi kaatopaikalle toimitetun jät-

teen painoon ja olisi 90 markkaa jätetonnilta. Veron tilittäisivät valtiolle kaatopaikkojen pitäjät, joiden olisi verotusta varten rekisteröidyttävä verovelvollisiksi. Verovelvollisella kaatopaikan pitäjällä olisi oikeus vähentää valtiolle tilitetävästä verosta kaatopaikalta viedystä jätteestä suoritettu vero, jolloin käytännössä veroa suoritettaisiin verokauden aikana tapahtuneesta kaatopaikan jätemäärän kasvusta.

Veron kantaisi tullilaitos. Verotusmenettelyyn sovellettaisiin pitkälti valmisteverotusmenettelyä koskevia säännöksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 1996. Laki koskisi voimaantulopäivänä ja sen jälkeen kaatopaikoille toimitettavaa 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 myönteistä, että hallitus esittää taloudellisia ohjauskeinoja ympäristönsuojeluun. Esitys jäteverolaiksi on hyvä lähtökohta aiheuttaja maksaa -periaatteen toteuttamisessa. Laki täydentää uutta jätehuollon ohjausjärjestelmää (jätelaki 1072/93).

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotuksen kokonaisvaikutus jätteen synnyn ehkäisyyn ja hyödyntämiseen jää kuitenkin melko vähäiseksi. Ehdotuksen mukaan veron piirissä olisivat lähinnä vain yleisille kaatopaikoille ja toisten tuottamia jätteitä vastaanottaville kaatopaikoille toimitetut jätteet. 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 verotuskohtelu.

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 selvitettävä 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-

rottomia 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 vapaiksi.

Biojätettä lajitellaan myös kaatopaikoilla. Sitä ei tuoda kaatopaikoille ainoastaan erilliskäsiteltynä. Valtiovarainvaliokunnan tulisikin 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 erässä 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 määrittämään 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 valtiovarainvaliokunta 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 vähentyminen. Lopputuloksena voisi olla, että sinänsä perusteltujen ja tarpeellisten taloudellisten ohjauskeinojen maine pilaantuu. Valiokunta katsookin, että ehdotusta olisi korjattava.

Asiaa käsitellessään valiokunta kiinnitti vielä huomiota esityksen perusteluihin sisältyvään valtiovarainvaliokunnan 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 valtiovarainvaliokunta 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 valtiovarainvaliokunnalle kunnioittavasti lausuntonaan,

että ympäristönsuojelun taloudelliset ohjauskeinot mukaan lukien jäteverot ovat kannatettavia;

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

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

*että valtiovarainvaliokunta 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 tuotetusta 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 valmistelemissa muodossa edustaa kriisiä koko ympäristöveropolitiikassa. Valtiovarainministeriön mukaan ei nimittäin 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 marginalisoitumista 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 välttää 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 jäteverolaiksi ei täytä edellä mainittuja peruslähtökohtia. Päävastoin 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 jäteverolaki kaikissa olosuhteissa kannustaa jätteiden kierrättämiseen ja jätteiden määrän vähentämiseen.

Uudessa valmistelussa on nostettava vahvasti esiin ympäristövaliokunnan lausunnossa esitetyjä näkemyksiä.

Jätteen hyötykäytön edistämiseksi jäteveron 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 jäteverolaiksi valmistellaan uudelleen.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Matti Vanhanen /kesk

Mari Kiviniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Sakari Smeds /skl

