

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssisihteeri Petri Malinen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Liisa Huhtala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ympäristöneuvos Olli Pahkala, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Ville Vehkasalo, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ma. professori Tuula Pohjola, Teknillinen korkeakoulu

- erikoistutkija Yrjö Virtanen, Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- tutkimuspäällikkö Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto
- toimitusjohtaja Matti Pankakoski, Suomen NP-kierrätys Oy
- toimitusjohtaja Pasi Nurminen, Suomen Palautuspakkaus Oy
- toiminnanjohtaja Annukka Leppänen-Turkula, Pakkausteknologiaryhmä
- toimitusjohtaja Risto Saarinen, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto
- toimitusjohtaja Osmo Laine, Päivittäistavara-kauppa ry
- ekonomisti Martti Luukko, Suomen Kuluttajaliitto ry
- ympäristöasiantuntija Anssi Vaittinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- apulaisjohtaja Risto Laiho, Suomen Pakkausyhdistys ry
- oik.lis., LL.M. Eur Jouni Alanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Eläinlääkäriliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta. Esityksen tavoitteena on säilyttää verotukseen perustu-

va juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmä muutettuna siten, että nykyisin esiintyneet

ongelmat ja puutteet poistuvat. Esityksellä on selkeä ympäristönsuojelutavoite.

Veronalaisia juomapakkauksia olisivat pakkaukset, jotka sisältävät tullitariffin ryhmään 22 kuuluvia juotavia juomia, joita olisivat kaikki alkoholijuomat, olut mukaan lukien, limonadit, vedet sekä muut alkoholittomat juomat. Veronalaisia olisivat eri materiaalista valmistetut juomapakkaukset lukuun ottamatta nestepakkaukset kartongista valmistettuja pakkauksia. Verosta vapautettaisiin juomapakkaukset, jotka ovat uudelleentäytettäviä tai raaka-aineena hyödynnettäviä ja jotka kuuluvat panttiin perustuvaan palautusjärjestelmään. Raaka-aineena hyödynnettävien juomapakkausten verottomuus tulisi kuitenkin voimaan vasta siirtymäajan kuluttua, joka olisi kolme vuotta. Siihen saakka sanotuista juomapakkauksista kannettaisiin veroa, joka olisi noin puolet niiden nykyisestä verosta. Samaa kolmen vuoden siirtymäaikaa sovellettaisiin verolain soveltamisalan piiriin säädettäviin uusiin tuotteisiin. Vero määrättäisiin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi toisaalta juomapakkauk-

sia koskevan elinkaaritutkimuksen perusteella ja toisaalta poliittisten päätösten nojalla huomioon ottaen myös sisämarkkinoiden toiminta.

Verovapauden tai veronalennuksen saamiseksi juomapakkauksjärjestelmä tulisi ilmoittaa jätelaissa tai Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa ympäristölainsäädännössä tarkoitetun ympäristöviranomaisen ylläpitämään tuottajatiedostoon. Ympäristöviranomaisen olisi vastuussa juomapakkauksjärjestelmien toimivuuden valvonnasta.

Esityksessä ehdotetaan, että virvoitusjuomaverosta annetun lain sekä alkoholi- ja alkoholi-juomaverosta annetun lain juomapakkausten lisäveroa koskevat säännökset kumottaisiin. Lisäksi jätelakiin ehdotetaan eräitä lähinnä teknisiä muutoksia, jotka pääosin liittyvät juomapakkauksjärjestelmien toimintaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tavoitteista

Taustan juomapakkausten ympäristövaikutusten vähentämistä koskeville toimille muodostavat Euroopan unionin kuudes ympäristöohjelma, yhdennetty tuotepolitiikka ja jätestrategia. Yksityiskohtaisesti tavoitteista säädetään jätelaissa.

EU:n kuudennessa ympäristöohjelmassa (1600/2002/EY) vahvistetaan strateginen lähestymistapa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelmalla edistetään ympäristönsuojeluväimusten sisällyttämistä täysimääräisesti yhteisön kaikkiin politiikkoihin kestävän kehityksen taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tavoitteiden kanssa. Ohjelma painottaa muun ohella kestävien kulutusmallien ja ympäristöön liittyvien verojen ja kannustimien käyttöä. Tavoitte-

na on myös kumppanuuden ja yhteistyön edistäminen yritysten ja kuluttajien kanssa yhdennetyn tuotepolitiikan keinoin. Yhdennetyllä tuotepolitiikalla kannustetaan ottamaan ympäristövaatimukset huomioon tuotteiden koko elinkaaren ajan. Luonnonvarojen ja jätteiden kestävää käyttöä koskevan 8 artiklan mukaan tavoitteena on jätteen kokonaismäärän merkittävä vähentäminen siirtymällä kestävämpiin kulutusmalleihin sekä uudelleenkäytön kannustaminen. Näihin tavoitteisiin pyritään ottaen huomioon yhdennetyn tuotepolitiikan mukainen lähestymistapa sekä yhteisön jätehuoltostrategia.

Jätehuoltostrategia on uudistettavana, ja sen on tarkoitus valmistua vuoden 2005 loppuun mennessä. Asiaa koskevan komission tiedonannon mukaan, josta ympäristövaliokunta on antanut lausunnon (E 41/2003 vp — YmVL 24/2003 vp), jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja jätteiden kierrättäminen ovat ensisijaisia tavoitteita.

Tavoitteena on löytää optimaalinen kierrätysaste ja eri lähestymistapojen yhdistelmä eli yhdistelmä, jossa sekä lainsäädännölliset, vapaaehtoiset että taloudelliset ohjauskeinot ovat edustettuna tarkoituksenmukaisella tavalla. Ympäristövaliokunta painottaa lausunnossaan yhteisön jätehuollon hierarkian mukaista lähestymistapaa eli sitä, että ensisijainen tavoite on jätteen syntymisen ehkäiseminen, sitten jätteiden uudelleenkäyttö ja materiaalkierrätys ja viimeiseksi asianmukainen jätteidenkäsittely.

Komissio on antanut tiedonannon myös yhdenmukaisesta tuotepolitiikasta (E 36/2003 vp — YmVL 13/2003 vp). Yhdennetyn tuotepolitiikan tavoitteena on kestävä kehitys edistämällä vähentämällä luonnonvarojen käyttöä sekä jätteiden vaikutusta ympäristöön. Lähestymistapa perustuu elinkaariajattelulle; tavoitteena on edistää toimenpiteitä, joilla tuotteen ympäristövaikutuksia vähennetään siinä elinkaaren vaiheissa, jossa ympäristöön kohdistuvia kokonaisvaikutuksia ja resurssien käyttöä voidaan vähentää kustannustehokkaimmalla tavalla. Lähtökohtia ovat myös kannustimien asettaminen markkinoiden toimimiseksi kestävä kehitys mukaisesti, osapuolten rohkaiseminen toimimaan (yritykset, kuluttajat), jatkuva parantaminen ja monien erilaisten välineiden käyttö (vapaaehtoiset, pakottavat, paikalliset, kansainväliset). Yhdennetty tuotepolitiikka on siten myös keskeinen osa toimenpiteitä, joilla jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva tuleva teemakohtainen strategia pannaan täytäntöön.

Ympäristötavoitteiden ohella juomapakkaus-ten ympäristöohjauksen tulee tuotteita koskessaan täyttää kilpailulainsäädännön vaatimukset. Pakkausdirektiivin (94/62/EY) 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin toisaalta ehkäistä ja lieventää niiden vaikutuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ympäristöön ja varmistaa näin ympäristönsuojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja

rajoittuminen yhteisössä. Sekä korkea ympäristönsuojelun taso että sisämarkkinoiden toiminta on siis otettava huomioon. Sisämarkkinatavoitteet voivat myös joutua väistymään ympäristötavoitteiden hyväksi. Viimeksi on ympäristötavoitteita vahvistettu Amsterdamin sopimuksella. EY-tuomioistuinkäytännössä tapauksessa Vallonian jätteet (komissio v. Belgia C-2/90) tuomioistuin hyväksyi ympäristöperusteella tuontia syrjivän jätteiden tuontikiellon. Tanskaa koskevassa tapauksessa (komissio v. Tanska C-302/86) todettiin, että juomapakkausjärjestelmää voidaan pitää laittomana, jos se tosiasiallisten vaikutustensa vuoksi saattaa ulkomaiset tuotteet kotimaisia huonompaan asemaan ja haittaa on suhteeton ympäristötavoitteeseen nähden. Tapauksessa Tanskan säännökset katsottiin kuitenkin yhteisölainsäädännön puuttuessa välttämättömiksi, eikä kaupan esteitä voitu pitää suhteettomina. Myös Tanskan myöhempi metalliset tölkit kieltävä lainsäädäntö oli EY-tuomioistuimessa (komissio v. Tanska C-246/99). Julkisasiamies katsoi kiellon olevan pakkausdirektiivin vastainen, mutta komissio perui kanteen, koska Tanska muutti lainsäädäntöään.

Ympäristöperusteisten rajoitusten käyttäminen on edellä esitettyyn viitaten täysin mahdollista, mutta kansallisen lainsäädännön on oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden ja on valittava kaupan vapautta vähiten rajoittava toimenpide. Koska juomapakkaus-ten palautusjärjestelmille on ominaista se, että ne toimivat kansallisella tasolla, tästä seuraa väistämättä jonkinasteisia rajoituksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Taloudellisia ohjauskeinoja käyttämällä voidaan kuitenkin vähentää kaupan rajoituksia verrattuna pakottavien määräysten antamiseen. Tämä on myös hallituksen esityksen lähtökohta.

Suomen voimassaolevaa juomapakkaus-ten kierrätysjärjestelmää on arvosteltu syrjivyydestä, ja komissio on aloittanut oikeusprosessin Suomea vastaan (C-13/04) todeten, että Suomi ei ole saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään pakkausdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, jossa asetetaan jäsenvaltiolle positiivinen velvoite varmistaa avoimuus ja syrjimät-

tömyys sekä välttää kilpailun vääristyminen pakkausten ja pakkausjätteen palautusjärjestelmissä. Suomi on myöntänyt puutteet ja pyrkinyt poistamaan puutteet tuottajayhteisöjä koskevalla, 1.9.2004 voimaantulleella jätelain muutoksella (452/2004). Keskeinen on uusi 18 g §, jonka 2 momentin mukaan tuottajayhteisössä velvoitteet on jaettava tuottajien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen. Tuottajayhteisön tulee ottaa osakkaakseen, jäsenekseen tai sopimussuhteeseen samoilla ehdoilla kuin sen piirissä jo oleva tuottaja sellainen uusi tuottaja, jolle markkinoiden vähäisyyden tai muun erityisen syyn vuoksi on taloudellisesti kohtuutonta yksin järjestää kattava uudelleenkäyttö, hyödyntäminen ja muu jätehuolto. Pykälän 3 momentti velvoittaa tuottajayhteisön ottamaan tasapuolisesti huomioon kaikki taloudelliset toimijat ja heidän asianmukaiset toimintamahdollisuutensa markkinoilla tehdessään sopimuksia uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon käytännön järjestämisestä. Hallituksen esityksen veroratkaisun toteuttaminen poistaa perusteet muuhun kritiikkiin kilpailuperusteella.

Ympäristöverolle yleisesti asetettavat vaatimukset

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös valtiovaraministeriön 21.10.2004 julkistamaan selvitykseen ekologisesta verouudistuksesta¹. Siinä todetaan, että vero-ohjaus voi olla yksi keskeinen politiikan väline, joka pienentää taloudellisen ja ekologisen kestävyysvälistä ristiä. Nykyisin juomapakkauksista kannettava vero mainitaan esimerkkinä puhtaasti ympäristösyistä säädetystä tuoteverosta. Selvityksessä todetaan, että juomapakkauksien ohjausvaikutus on ympäristötavoitteen kannalta onnistunut, mutta veroon on liittynyt myös ongelmia, kuten

pienien tuottajien vaikeudet päästä mukaan hyväksyttyihin kierrätysjärjestelmiin.

Ympäristöveron määrän tulee heijastaa tuotteiden ympäristölle aiheuttamia haittoja. Veron pitäisi sisältyä tuotteen käytöstä syntyvät ns. ulkoisvaikutukset eli tuotteen ympäristölle aiheuttamat haitat objektiivisesti arvioituna, ja veron pitäisi siten kohdistua sellaiseen toimijaan tai kuluttajaan, joka käyttää ympäristölle haitallista tuotetta. Ympäristöhaittojen arvottamiseen ei kuitenkaan ole olemassa yksiselitteistä tai yleisesti hyväksyttävää objektiivista menetelmää, vaan yleensä arvotus perustuu jonkinlaiseen arvioon tai poliittiseen päätökseen. Puhdas ympäristövero ei saisi ylittää tuotteen käytöstä ympäristölle objektiivisesti arvioituna aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. EY-oikeudessa yleisesti sovellettavan suhteellisuusperiaatteen mukaan vero ei tällöin saisi olla korkeampi kuin on välttämätöntä tavoiteltavan ympäristötavoitteen saavuttamiseksi. Verolle asetettavien tavoitteiden määrittelyn ja veron vaikutusten arvioinnin lisäksi verolle ja verojärjestelmälle voidaan asettaa tiettyjä ominaisuuksia, jotta verotusta voitaisiin pitää hyvänä. Tällaisia vaatimuksia ovat taloudellinen tehokkuus, selkeys, hallinnollinen toimivuus, oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus ja yhteensopivuus niin Euroopan yhteisön oikeuden kuin kansainvälisten sopimusten kanssa.

Valiokunta katsoo, että hallituksen esitys perustuu ekologista verouudistusta koskevassa selvityksessä asetettuihin lähtökohtiin. Juomapakkausten ympäristöverouudistuksesta saadaan käytännön kokemusta ekologisten veroperusteiden käytännön toiminnasta, mikä toivottavasti tehostaa hallitusohjelmaan sisältyvän ekologisen verouudistustavoitteen toteuttamismahdollisuuksia.

Elinkaaritutkimuksista

Juomapakkausten ympäristökuormitusten arvioinnissa on hyödynnetty juomapakkauksia koskevia elinkaaritutkimuksia. Eri pakkaustyyppien ja käsittelyjärjestelmien ympäristövaikutuksia on selvitetty laajimmin VTT:n, Pakkaus-

¹ Kestävä kehitys ja ekologinen verouudistus, Valtiovaraministeriö, lokakuu 2004.

teknologia ry:n, kaupan ja teollisuuden yhteisessä elinkaariselvityksessä². Tutkimuksessa mitattiin ympäristövaikutuksia viidellä eri perusteella. Kierrätettävä alumiinitölkki on uudelleen täytettävää lasipulloa huonompi kolmella kriteerillä (ilmastonmuutos, happamoituminen ja alailmakehän otsoni), parempi yhdellä (vesistön happikato) ja suunnilleen yhtä hyvä toisella, samantyyppisellä vesistön tilaa kuvaavalla kriteerillä (vesistön rehevöityminen). Uudelleen täytettävä muovipullo on puolestaan uudelleen täytettävää lasipulloa parempi kahdella, huonompi kahdella ja suunnilleen yhtä hyvä yhdellä perusteella.

Valiokunta toteaa, että kaikkien ympäristötekijöiden näkökulmasta ei kuitenkaan voida osoittaa kiistattomasti parasta tai huonointa järjestelmää. Erityisesti sillä, painotetaanko paikallisia vai globaaleja ympäristövaikutuksia, on tärkeä merkitys lopputuloksen kannalta. Huomioon on otettava myös tosiasiallinen mahdollisuus vähentää aiheutuvia ympäristövaikutuksia. Ilmastonmuutokseen vaikuttavat hiilidioksidipäästöt ja muut kasvihuonekaasupäästöt, joiden tekninen poistaminen voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Vesistön rehevöitymiseen taas vaikuttavat kiertopullojen pesuvesistä aiheutuvat fosforipäästöt, joiden poistaminen on mahdollista, mutta kallista. Lisäksi on esitetty, että laajuudestaan huolimatta edes mainittu uusi elinkaaritutkimus ei anna kattavaa kuvaa ympäristövaikutuksista, koska esimerkiksi lasinsirpaleista aiheutuvia haittoja ei ole otettu huomioon ja koska selvitys perustuu jo vanhoihin tietoihin.

Myös hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ei ole olemassa kiistatonta tapaa arvottaa ja muuttaa verotasoiksi kaikkia erilaisia ympäristövaikutuksia, kuten uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä, materiaali- ja ekotehokkuutta, kuljetustaloutta, erilaisia päästöjä, jätteiden synnyn estämistä ja ympäristön roskaantumista, minkä vuoksi verotasoista päättäminen katsotaan viime kädessä poliitti-

seksi ratkaisuksi. Elinkaaritutkimusten perusteella voidaan kuitenkin kiistatta osoittaa ainakin se, että samasta materiaalista valmistettu toimivaan palautusjärjestelmään kuulumaton pakkaus kuormittaa ympäristöä enemmän kuin toimivaan palautusjärjestelmään kuuluva pakkaus. Tähän perustuen hallituksen esityksessä esitetään kertakäyttöisiin, palautusjärjestelmään kuulumattomiin juomapakkauksiin kohdistettavaksi rasite (51 senttiä litralta), joka vastaisi sitä ympäristöhaittojen lisäystä, joka aiheutuu juomapakkauksen kertakäyttöisyydestä. Veron määrä perustuu esityksen mukaan ympäristökuormituksen eroihin ja arvioon riittävästä ohjausvaikutuksesta sekä pyrkimykseen varmistaa riittävä sisämarkkinoiden toiminta ja kilpailu. Veron ei siten sisältyisi ylimääräistä taloudellista ohjausta. Vastaavasti ehdotetaan siirtymäajaksi 8,5 sentin/litra suuruista veroa toimivaan palautusjärjestelmään kuuluvalla juomapakkaukselle, jonka raaka-aine hyödynnetään. Veron määrä perustuu siihen ympäristövaikutusten lisäykseen, joka aiheutuu siitä, että juomapakkaus on materiaalina hyödynnettävä, verrattuna siihen, että se olisi uudelleen täytettävä, sekä arvioon veron kilpailuvaikutuksista.

Suomen olosuhteissa logistiikkaketjuilla on muita Euroopan maita suurempi merkitys ympäristökuormituksen kannalta. Juomien logistiikkaketjuja tarkasteltaessa materiaalina hyödynnettävä muovipullo ja alumiinitölkki ovat kilpailukykyisiä vaihtoehtoja. Toisaalta kuormitusta lisäävät tyhjien juomapakkausten materiaalien kuljetus keräys- ja hyötykäyttölaitoksiin. Logistista ketjua tehostamalla myös elinkaarilaskelmat voivat muuttua. Valiokunta korostaa, että logistiikkajärjestelmien kehittäminen, erityisesti paluukuljetusongelman ratkaiseminen ja mahdolliset yhteiskuljetukset, on Suomen olosuhteissa olennaisen tärkeää. Hyvän paluulogistiikan järjestäminen vaatii kuitenkin aikaa. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että pitkät kuljetukset muista maista ovat lähtökohtaisesti ongelmallisia. Vaikka muita ympäristövaikutuksia rajoitetaan tehokkaasti, tavaroita kuljetetaan myös sisämarkkinoilla yhä pitempiä matkoja, ja liikenne on muodostumassa globaalisti

² Suomalaisten juomapakkausjärjestelmien ympäristövaikutusten arviointi 2000; Yrjö Virtanen, Pakkaus-tekniikka - PTR ry 2004.

suurimmaksi ympäristövaikutusten aiheuttajaksi. Valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että logistiikan osuus juomapakkausten elinkaaren ympäristövaikutuksista tulisi selvittää.

Samoin tulisi selvittää kertakäyttöisistä ja teollisesti uudelleenhyödynnettävistä pakkauksista aiheutuvan ympäristökuormituksen suhdetta uudelleentäytettäviin pakkauksiin nähden.

Kuten edellä todettiin, sillä, mitä ympäristövaikutusta pidetään tärkeimpänä eli halutaan painottaa, on ratkaiseva vaikutus elinkaaritutkimusten lopputuloksiin. Eri vaikutusten keskinäinen arvottaminen on kuitenkin vaikeaa ja vaatisi viime kädessä poliittista ratkaisua. Valiokunta katsoo, että elinkaariajattelu on ekotehokkuusajattelun lähtökohta. Elinkaaren kaikki osat on saatava näkyviksi, ja niissä kaikissa tarvitaan muutoksia. Kustannustehokkaimmat toimet tulee priorisoida kohdentaen toimet sinne, missä saavutettava hyöty on suurin. Vaikka tehdyistä elinkaaritutkimuksista ei ole saatu täysin kiistattomia tuloksia, ei niitä tule siksi hylätä, vaan päinvastoin panostaa tutkimus- ja arviointinettelmien kehittämiseen aiempaa enemmän.

Esityksen ympäristövaikutusten arviointia

Ympäristövaliokunta toteaa, että jätteiden syntymisen ehkäiseminen on jätehierarkian mukaisesti jätelain ensisijainen tavoite. Pakkauksia koskeva tuottajavastuu on jätelain mukaan osittainen. Tuottajavastuun tavoitteena on luonnonvarojen kestävä käytön sekä kestävä tuotannon ja kulutuksen periaatteiden mukaisesti tehostaa jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätteenä käytöstä poistettavan tuotteen uudelleenkäyttöä sekä vähentää kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrää ja haitallisuutta. Kestäviin kulumalleihin siirtymiseksi on kuitenkin tarkasteltava kokonaisuutta. Myös valmisteilla olevilla teemakohtaisilla strategioilla, jätehuoltostrategialla, luonnonvarastrategialla ja yhdennetyllä tuotepolitiikalla, on läheinen yhteys. Jätehuoltostrategian jätteiden vähentämisen tavoite ja luonnonvarastrategian luonnonvarojen säästävän käytön tavoite tulee ottaa huomioon yhden-

netyn tuotepolitiikan elinkaariajattelun kautta, jolloin tavoitteita toteutetaan siinä elinkaaren osassa, jossa ympäristövaikutusten vähentäminen on kustannustehokkainta.

Uudelleenkäyttöön kannustaminen on keskeinen yhteisön kuudennen ympäristöohjelman tavoite, samoin ekotehokkuuden lisääminen ja ympäristöön liittyvien verojen ja kannustimien käyttö sekä kumppanuuden ja yhteistyön lisääminen yritysten ja kuluttajien kanssa. Juomapakkausten ympäristöohjausta koskeva esitys perustuu näin ollen rakenteellisesti ympäristöohjelman keskeisille periaatteille. Hyvin toimivan, veroon ja panttimaksuun perustuvan palautusjärjestelmän säilyttäminen on ehdotuksen lähtökohtana. Veropohjan laajentamisella pyritään kaatopaikoille loppusijoitettavaksi toimitettavan jätteen määrän vähenemiseen. Valiokunta pitää tärkeänä uudelleenkäytön edistämisen tavoitetta ja katsoo, että kertakäyttöisten juomapakkausten ympäristövero on periaatteessa kannatettava ja yhteisön ympäristöstrategioiden sekä sisämarkkinasääntelyn mukainen. Elinkaaritutkimuksiin liittyy ympäristövaikutusten suhteelliseen, keskinäiseen arvottamiseen liittyviä ongelmia, mutta palautusjärjestelmään kuulumattomien juomapakkausten osalta elinkaaritutkimusten tulokset ovat yhdensuuntaisia. Elinkaaritutkimukset antavat myös mahdollisuuden ympäristöllisten kokonaisvaikutusten arviointiin ja vaikutusten rajoittamiseen yksittäisiä vaikutusnäkökulmia paremmin ja siksi perustellummin.

Ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainvaliokunta tarkastelee kokonaisuutta edellä kuvatusta näkökulmasta ja kiinnittää tarkastelussaan huomiota myös hallituksen esitystä edeltäneen työryhmän muistioon³ sisältyneeseen ehdotukseen materiaalina hyödynnettävien juomapakkausten veron säilyttämisestä 8,5 sentissä/litra. Valiokunnan mielestä on kokonaisuuden kannalta olennaista, ettei muutoksella samalla luoda esteitä hyvin toimivan palautusjärjestelmän toiminnalle jatkossa. On syytä koros-

³ Juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmä, Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistio 13/2002.

taa, että vaikka esityksellä korjataan ilmenneitä, lähinnä kilpailuolosuhteisiin liittyviä ongelmia, sen perusteet ovat lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulliset. Lakiteknisesti tämä ilmenee ehdotuksen 10 §:stä, jolla tehdään kytkentä jätelakiin. Ympäristötavoitteet sisältyvät jätelakiin, eikä ehdotetussa laissa ole eksplisiittisesti lausuttua tavoitetta lainkaan.

Ympäristönäkökulmasta on perusteltua, että pantillinen palautusjärjestelmä laajentuisi kattamaan myös vesipakkaukset, joiden menekki on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Tältä osin hallituksen esitys toteuttaa jätteen syntymisen ehkäisemisen tavoitetta, kun nämä pakkaukset eivät enää päätyisi yhdyskuntajätteen joukkoon. Tavoitetta toteuttaa myös se, että kertaalleen täytettävien ns. PET-pullojen (polyeteenitereftalaatti) pantilliselle palautukselle luotaisiin edellytykset ja kannustin koko maan kattavan järjestelmän perustamiselle. Panttijärjestelmä on erinomainen esimerkki taloudellisten ohjauskeinojen käytöstä pakottavan lainsäädännön sijaan. Valiokunta katsoo, että pantin hintaa nostamalla voidaan vaikuttaa kuluttajien käyttäytymiseen ja siksi tarkoituksenmukaista pantin suuruutta tulee erityisesti selvittää.

Esitykseen liittyy lisäksi ympäristöministeriön ja alan toimijoiden kesken solmittava sopimus, jonka avulla pyritään tehostamaan Suomeen matkustajatuomisina tuotavien panttijärjestelmään kuulumattomien olut- ja muiden juomapakkausten talteenottoa. Tällä tuotevirralla on merkitystä myös kokonaisuuden kannalta, sillä matkustajat tuovat mukanaan Suomeen pelkästään olutta noin 120 milj. tölkkiä vuodessa ja näistä suurin osa jää palautumatta uusiokäyttöön. Ongelma on merkittävä. Uudelleentäytettävien lasi- ja muovipullojen kanta on yhteensä noin 315 milj. pulloa. Lisäksi matkustajat tuovat ulkomailta 7 milj. litraa väkeviä alkoholijuomia ja 5 milj. litraa viinejä pulloissa. Periaatteessa näistä ei makseta panttia, mutta koska kaupan järjestelmät eivät pysty täysin erottelemaan ulkomailta tuotuja kotimaisista, kuluttaja voi käytännössä saada pantin. Ympäristövaliokunta pitää mainitun, yhteistyö- ja kumppanuustavoitteen mukaisen sopimuksen ripeää toteuttamista

käytännössä erittäin tärkeänä ja esittää, että valtiovarainvaliokunta edellyttää tätä koskevan seurannan järjestämistä.

Jätelain 18 c §:n 4 momenttiin lisättiin lainmuutoksella 452/2004 asetuksenantovaltuudet, joiden perusteella valtioneuvosto voi yksityiskohtaisemmin määritellä juomapakkauksjärjestelmälle ympäristönsuojeluperusteella tarvittavista tavoitteista. Tällaisia tavoitteita voisivat olla esimerkiksi uudelleen täytettävien ja materiaalina hyödynnettävien juomapakkausten kierätystavoitteet. Tavoitteet voivat olla eri materiaalista valmistetuille juomapakkauksille erisuuruiset.

Hallituksen esityksen ympäristövaikutuksia koskevassa arviossa esitetään, että osa uudelleen täytettäviä juomapakkauksia käyttävistä toimijoista saattaa siirtyä käyttämään raaka-aineena hyödynnettäviä juomapakkauksia. Tällaisen muutoksen seurauksena jätemäärä lisääntyisi, vaikka sillä ei olisi vaikutusta kaatopaikalle loppusijoitettavan jätteen määrään. Perustelujen mukaan esitys ei ole siltä osin sopusoinnussa EU:n valmisteilla olevan jätestrategian kanssa, koska siinä ensisijaisena painopisteenä on jätteen synnyn ehkäisy. Valiokunta katsoo, että jätteen syntymisen ennalta ehkäiseminen on sekä jätehuoltostrategian että jätelain ensisijainen tavoite. Lain vaikutuksia tulee tarkastella kokonaisuutena siten kuin valiokunta on edellä lausunut, mutta pidemmällä tähtäimellä tulisi pyrkiä toteuttamaan jätteen synnyn ehkäisemisen tavoitetta.

Valiokunta korostaa lainmuutoksen kokonaisvaikutusten tarkan seurannan tarvetta ja pitää ympäristönsuojelusyistä perusteltuna ja yhteisöoikeuden näkökulmasta toteuttamiskelpoisena tavoitteista säätämistä tarvittaessa tarkemmin siten, että hyvin toimiva palautuspakkauksjärjestelmä ei nykyisestä heikenny. Syntyvän jätteen määrän kehitystä tulee erityisesti seurata. Olisi myönteistä kehitystä, jos mahdollisesti lisääntyvä uudelleenkäytettävien muovisten juomapakkausten käyttö samalla vähentäisi rikkoutuneista lasipakkauksista aiheutuvaa sirpaleongelmaa.

Valiokunta pitää myös tärkeänä sitä, että EU:n laajuisen juomapakkausten panttijärjestel-

män käyttöönottoa selvitetään siten kuin hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on sovittu. Suomi on edelläkävijän asemassa hyvin toimivine palautusjärjestelmineen ja sitoutunut kansallisen ohjelman laatimiseen kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämiseksi. Tätä työtä voitaneen hyödyntää yhteisönlaajuisen taloudellisen ohjauksen edistämiseksi.

Tiedottaminen, seuranta ja järjestelmän kehittäminen

Valiokunta pitää tärkeänä palautusjärjestelmiä koskevan tehokkaan tiedottamisen järjestämistä. Kuluttajille tulee olla selvää, minkälaisia pakkauksia voi palauttaa ja mistä saa pantin, sillä kaikki palautusjärjestelmät rakentuvat keskeisesti kuluttajien varaan. Koska kuluttajien käyttäytyminen muuttuu melko hitaasti, ei muutoksia tule tehdä liian nopeasti. Valiokunnan mielestä esitettyä siirtymäaika ei tule lyhentää.

Valiokunta edellyttää, että lainmuutoksen vaikutuksia seurataan tarkasti. Palautusprosenttien kehitystä tulee seurata ja puuttua tilanteeseen, mikäli ratkaisevaa heikennystä tapahtuu. Valiokunta uskoo, että alan toimijat panostavat jatkuvan parantamisen mukaiseen toimintaan ja järjestelmät tulevat kehittymään jatkuvasti. Järjestelmien on myös annettava kehittyä rauhassa, eikä siksi tehdä liian nopeita muutoksia peruskenteisiin. Myös elinkaaritutkimusten kehittyminen voi antaa jatkossa mahdollisuuden eri jär-

jestelmien parempaan analysointiin, keskinäiseen vertailuun ja ympäristöohjaavien ratkaisujen tekemiseen. Edellä esitettyyn viitaten ympäristövaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle,

että se mietinnössään edellyttää lainmuutosta koskevan tehokkaan tiedottamisen järjestämistä ja tarkkaa seurantaakin lain täytäntöönpanon ympäristövaikutuksista.

Jätelain muutos

Hallituksen esityksessä ehdotetaan jätelakiin tehtäväksi eräitä teknisluonteisia korjauksia. Ehdotetut lakiviitauksia koskevat muutokset 18 k, 50 b, 50 c ja 71 §:ään on tarpeen tehdä tämän lain säätämisestä johtuen. Lain 18 j §:ää koskevalla muutosesityksellä korjataan lain sanamuoto vastaamaan voimassaolevaa pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevaa valtioneuvoston päätöstä. Valiokunta pitää muutoksia perusteltuina ja tarpeellisina.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Jouko Laxell /kok
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Mikaela Nylander /r
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Heikki A. Ollila /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Säde Tahvanainen /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Unto Valpas /vas (osittain)
	Antti Kaikkonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Pia Viitanen /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.