

LAKIALOITE 99/2009 vp

Laki pakkausverosta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Pakkausveron tarkoituksena on vähentää pakkausmateriaalin aiheuttamaa ympäristökuormitusta kannustamalla kuluttajia ja pakkausten valmistajia sekä maahantuojia suosimaan uudelleenkäytettäviä pakkauksia ja vähentämään pakkausmateriaalien käyttöä silloin, kun se on tuotteen säilyvyyden ja suojaamisen kannalta mahdollista. Veron kohteena ovat jätelain tuottajavastuun mukaisesti ammattimaiset tuotteiden pakkaajat ja pakattujen tuotteiden maahantuojat. Pakkausvero koskee siten kaikkien kuluttajapakkausten lisäksi ns. ryhmä- ja kuljetuspakkauksia. Ympäristösyiden lisäksi tätä edellyttää

eri tuotteiden tasapuolinen kohtelu. Pakkausvero suosii materiaalitehokkaita ja uudelleenkäytettäviä pakkauksia, sillä se kannetaan vain ensimmäistä kertaa käyttöön otettavilta pakkauksilta. Veron määrä perustuu pakkausmateriaalin painoon ja verotaso määräytyy ympäristöperustein eri materiaalien suuntaa-antavan elinkaari-analyysin perusteella. Siten se kannustaa materiaalitehokkuuteen myös tuotteiden pakkauksia valmistettaessa. Pakkausveron ympäristönsuojelluisena päätavoitteena on kaikenlaisen pakkausjätteen määrän vähentäminen.

PERUSTELUT

Pakkausmateriaalit Suomessa

Suomessa laskettiin liikkeelle vuonna 2007 yhteensä 695 000 tonnia pakkauksia, joista 265 000 oli valmistettu kuiduista eli paperista, kartongista tai aaltopahvista, 99 000 muovista, 69 000 lasista, 47 000 metallista ja 214 000 puusta. Uusien, liikkeelle laskettavien pakkausten määrät ovat vuosi vuodelta olleet nousussa, vaikka kierrätysjärjestelmiä on tehostettu. Esimerkiksi vuonna 2006 uusien pakkausten määrä oli vielä 677 000 tonnia. Jätteiden määrän vähentämiseksi on tärkeää tehostaa kierrätystä ja

uudelleenkäyttöä, mutta jätelain sisältämän jättehierarkian mukaisesti myös jätteiden syntymistä on ehkäistävä.

Pakkausmateriaalien osalta jätteiden ennaltaehkäisyä voidaan edesauttaa säätämällä pakkaukset verolle, jolloin kuluttajille muodostuisi ympäristöperusteinen kannustin valita kevyemmin pakattu tai mahdollisuuksien mukaan kokonaan pakkaamaton tuote, mikä osaltaan vähentäisi pakkausmateriaalien käyttöä ja sitä kautta jätteen määrää ja kannustaisi pakkausten tehokkaampaan kierrättämiseen.

Veron kohde

Vero kannetaan niiltä ammattilaisilta pakkaajilta ja pakatun tuotteen maahantuojilta, jotka ovat valtioneuvoston päätöksen pakkauksista ja pakkausjätteistä (VNP 962/1997 vp) mukaan vastuussa päätöksen mukaisten velvoitteiden toteuttamisesta. Pakkausten hyötykäyttövelvoite ja tuottajavastuu on siten yrityksillä, joiden vuotuinen liikevaihto on miljoona euroa tai enemmän ja jotka toimittavat pakattuja tuotteita Suomen markkinoille.

Pakkausmateriaalien ympäristövaikutuksista

Pakkausmateriaalien ympäristövaikutuksia voidaan karkealla tasolla arvioida tekemällä kustakin arviointikohteesta elinkaarianalyysi. Tällöin tutkitaan mm. materiaalin valmistusprosessin kuluttaman energian määrää, sen sisältämiä kemiallisia yhdisteitä ja vaikutuksia sekä sen käytössä ja hävittämisessä syntyviä päästöjä. Karkean elinkaarianalyysin avulla ei kuitenkaan aukottomasti pystytä löytämään tai päättämään, mitkä tekijät ovat merkittävimpiä ympäristön kannalta. Silloin on esimerkiksi paremman lainsäädännön kannalta hyödynnettävä muita aikaisemmin tehtyjä elinkaaritutkimuksia, joiden perusteella voidaan muodostaa suuntaa-antava kokonaiskuva eri materiaalien ympäristövaikutuksista. Lisäksi on tärkeää seurata lain voimaantulon jälkeen sen vaikutuksia pakkausmateriaalien käyttöön tarkasti.

VTT:n vuonna 2002 juomien pakkausmateriaaleille tekemä elinkaaritutkimus osoittaa, että uudelleentäytettävät pullot kuormittavat ympäristöä kokonaisuutena vähemmän kuin alumiinitölkit ja polyeteenitereftalaatti- eli ns. PET-muovipullot. Tutkimuksessa käytettyjen päästömittareiden mukaan vähiten kuormittavia ovat lasipullot sekä kierrätettävät muovipullot ja vasta sitten alumiiniset tölkit. Suomessa vuonna 2005 käyttöön otettu juomapakkausten valmistevero ohjasikin tuottajia valitsemaan kierrätettäviä pakkauksia juomateollisuudessa. Vero myös osaltaan kannusti kehittämään kotimaista panti- ja kierrätysjärjestelmää. Jätteen synnyn ehkäiseminen on kuitenkin jäänyt valmistevero-

lain säädöksillä huomioimatta, mikä näkyy jatkuvasti kasvaneissa uusien valmistettujen pakkausten määrissä.

Jätteen syntymisen ennalta ehkäiseminen on sekä Euroopan unionin jätehuollon hierarkian että kansallisen jätelain ensisijainen tavoite. Jätelainsäädännön määrittelemässä jätteen synnyn ehkäisyssä on kysymys myös kierrätettävän jätteen määrän vähentämisestä, ja unionin pakkausdirektiivinkin mukaan pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimisen ensisijainen tavoite on pakkausjätteiden syntymisen ehkäiseminen. Kaikenlaisen pakkausjätteen vähentämiseksi on perusteltua säätää vero, jonka taso kuitenkin vaihtelee käytetyn materiaalin laskennallisen ympäristöystävällisyyden mukaan.

Kuten edellä on esitetty, 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 jää viime kädessä poliittiseksi ratkaisuksi.

Kotimaiset ja kansainväliset elinkaaritutkimukset antavat kuitenkin selvää suuntaa sille, mihin eri materiaalityyppien verotaso kannattaa ympäristöperusteisesti asettaa. Materiaalityypeittäin asetettavaa veron tasoa ohjautuu esimerkiksi sen perusteella, miten sama määrä eri materiaalia hajoaa luonnossa. Verotasoja voi myös tarkastaa säännöllisesti uusien ja kattavampien elinkaaritutkimusten valmistuttua. Juuri näin on tehty Tanskassa, jossa juomapakkausten vero on ollut materiaalityypin perustuen eri tasolla veronalainen jo vuodesta 1999. Tanskalaisen veron voimassaolon ajan säännöllisesti suoritettujen elinkaarianalyysien mukaan kuitu- ja lasipakkaukset ovat selvästi muovi- ja metallipakkauksia ympäristöystävällisempiä materiaaleja. Kuitupakkausten valmistamisessa käytetään selvästi vähemmän energiaa kuin muovisten vastaavien tuotteiden valmistamisessa. Kuitua voidaan myös käyttää uudelleen keskimäärin 4–5 kertaa. Muovin kierrätysaste on materiaalina huomattavasti alhaisempi kuin kuidun tai lasin,

lukuun ottamatta juomapulloissa yleistynyttä PET-muovia.

Tanskan malli

Tanskassa on käytössä verotukseen perustuva eräiden pakkausten ympäristöohjausjärjestelmä. Tanskan mallina pidetään yleisesti sellaista verojärjestelmää, jossa lähes kaikille pakkauksille määrätään vero silloin, kun ne ensi kertaa toimitetaan markkinoille, ja jossa veromäärät perustuvat selkeästi elinkaaritutkimusten tuloksiin. Vero on määrätty elinkaaritutkimukseen perustuen, materiaalin ympäristökuormituksen mukaisesti Tanskassa kuitenkin vain silloin, kun kysymyksessä ovat pantittomat juomapakkaukset, jotka ovat kertakäyttöpakkauksina uudelleentäyttö- ja kierrätysjärjestelmän ulkopuolella. Niistä kannetaan pakkausmateriaalin perusteella painoon perustuvaa veroa. Esimerkiksi pantittomien lasipakkausten vero on 10 senttiä kilolta, kun alumiinin vero on 1,51 euroa kilolta.

Fiskaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna Tanskan malli on hyvin toimiva. Erityisesti se on hyvä tilanteessa, jossa veroa kannetaan lukuisista tuotteista laajalla pohjalla eikä yksittäisten tuotteiden jäämiselle pois veropohjasta halutaan antaa kovin suurta merkitystä. Mallin laaja veropohja, jossa kaikille tuotteille on asetettu positiivinen vero, takaa veronsaajalle kohtuullisesti verotuottoja.

Tanskan veromallin huonoja puolia ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta tarkasteltuna on se, että varsinaisen veron ympäristönsuojelulliset ohjaustoimet kohdistuvat vain osaan tuotteista.

Pakkausveron kohdentuminen

Suomalaisen pakkausveron säätämisen kannalta sen olennaisimpana tavoitteena on pakkausjätteen vähentäminen. Näin ollen vero asetetaan kaikille pakkausmateriaaleille, mutta ympäristöohjaavuuden lisäämiseksi veron tason määräytymiseen on hyödynnetty materiaalien elinkaaritietoa. Vero suosii juomapakkausten uudelleentäyttöä, koska kustakin pakkauksesta maksetaan vero vain kertaalleen.

Suomessa on perusteltua tukea jo varsin kattavaa juomapakkausten uudelleentäyttö- ja kierrätysjärjestelmää ohjaamalla muitakin uusia pakkaustuotteita uudelleenkäytön ja kierrätyksen piiriin. Lisäksi kaikkiin pakkaustuotteisiin kohdistettuna pakkausvero kannustaa materiaaalitehokkuuteen ylipäänsä ja ohjaa eri materiaalien välillä valitsemaan mahdollisuuksien mukaan ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja.

Vaikka tuotteen pakkaaja veloitetaan ilmoittamaan pakkauksen painon osuus tuotteen kokonaispainosta ja suorittamaan vero tuotteen pakkaamisen tai maahantuonnin yhteydessä, käytännössä vero tulee siirtymään tuotteen kokonaisuutena, koska pakkauksen hintaa ei esitetä erikseen. Veron seurauksena kertakäyttöisiin ja/tai runsaasti ja haitallisia pakkausmateriaaleja sisältäviin pakkauksiin pakatut tuotteet tulevat siten muodostumaan kuluttajalle kalliimmiksi kuin vastaavat uudelleentäytettäviin pakkauksiin tai ainakin mahdollisimman niukkaan pakkaukseen tai vähemmän haitallisesta pakkausmateriaalista tehtyyn pakkaukseen pakatut tuotteet. Tämä ohjaa sekä asiakasta että tuotteiden valmistajia valitsemaan haitattomampiin vähä-jätteisiin pakkauksiin pakattuja tuotteita.

Pakkausveron taloudellisista vaikutuksista

Tanskassa käytössä olevan mallin kielteisenä puolena on sen raskas verohallinto. Suomessa aloitteen esittämä malli ei huomattavasti lisäisi uusia verovelvollisia, kun verovelvollisiksi tulisivat varsinaisten juomapakkausten maahantuojat ja valmistajat nykyisten pakkaajien lisäksi. Veron kantaminen ja maahantuonnin valvonta saattaisi kuitenkin jossain määrin aiheuttaa tullille lisätyötä. Koska kaikista juomapakkauksista kannettaisiin positiivinen vero, ainakin veronkanto sinällään lisäisi tullin työtä. Tulisikin seurata, vaikuttaisiko veron käyttöönotto verohallinnon tai tullin määräraharatpeeseen jollakin aikavälillä.

Malliin saattaisi liittyä myös uhka veronkierrosta, mitä kuitenkin pyritään ehkäisemään laajalla veropohjalla ja viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla. Hallinnollista lisätyötä saattaisi

tulla niin ikään ympäristöviranomaisille. Niiden tulisi laatia varsin yksityiskohtaisia säännöksiä järjestelmän kautta kulkevien mahdollisten maksujen ja tukien perusteista, mikä sinänsä järjestelmän avoimuuden, neutraalisuuden ja toimivuuden kannalta olisi kuitenkin tervetullutta.

Pakkausvero yhteisöoikeuden kannalta

Yhteisöoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna Tanskan malli herätti eräissä jäsenmaissa huolta siitä, että malli aiheuttaa kaupan esteitä ja on siten perustamissopimuksen 28 artiklan vastainen. Malli suosii kotimaisia valmistajia ja, koska maahantuojankin on aina oltava mukana järjestelmässä ja sitä varten tehtävä vaadittavat merkinnät pakkauksiin, mallin katsottiin aiheuttavan esteen tavaroiden vapaalle liikkumiselle. EY-tuomioistuin on Tanskalle antamassaan päätöksessä 20.9.1988 asia 302/86 todennut, että uudelleenkäyttöön kannustavaa järjestelmää on pidettävä ympäristönsuojeluun liittyvien päämäärien saavuttamisen kannalta myönteisenä, minkä vuoksi kyseisestä velvollisuudesta tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvia rajoituksia ei voitu pitää suhteettomina.

Kun kaikista tuotteista kannetaan vero pakkauksen valmistusmateriaalin ja painon mukaisesti, se kohtelee periaatteessa tuontituotteita ja kotimaassa valmistettuja tuotteita samalla tavalla, kun korkeampaa veroa ei ole valittu juuri tuontituotteille. Malli suosii selvästi uudelleen-
täyttöä, koska esimerkiksi lasipakkauksesta maksetaan vero vain kertaalleen, vaikka pakkaus saattaa kiertää 30 kertaa. Malli on ympäristön kannalta myönteinen edellyttäen, että uudelleen-
täyttö ei aiheuta mitään syrjintää ja että se on suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tällöin se olisi myös unionin pakkausedirektiivin (94/62/EY) kanssa sopusoinnussa.

Verotasot

Tanskan yli kymmenen vuoden ajan käytössä ollut juomapakkausten materiaalityyppiin perustuva vero sisältää 13 eri verotasoja. Suomessa järjestelmän uutuuden ja suoritettun elinkaaritutkimuksen rajallisuuden vuoksi olisi syytä aloittaa

yksinkertaisemmasta järjestelmästä, jossa materiaalityypit on jaoteltu veroluokkiin sen mukaan, mitä materiaalia pääosa kustakin pakkauksesta on.

Pakkausalan ympäristörekisterin ylläpitämän valtakunnallisen pakkaustilaston mukaan Suomessa käyttöön otetut uudet pakkaukset jakaantuivat seuraaviin pääluokkiin: kuitu, lasi, metalli, muovi ja puu. Näistä pääluokista on kuitenkin ympäristöperusteisesti erotettava muutama alaryhmä, jotta verokohtelu olisi ympäristöohjaavuudeltaan mielekäs. Muoveista on syytä erottaa omaksi ryhmäkseen ns. PET-muovit, joiden kierrätysaste on juomapakkausten palautuspullojärjestelmän ja uudelleentäytön ansiosta korkea. Sen sijaan metallipakkauksista on perusteltua erotella alumiinipakkaukset, sillä niiden kierrätysaste on varsin alhainen, vaikka käyttö esimerkiksi elintarvikkeiden kuluttajapakkauksissa on yleistä.

Verotaso olisi kuitenkin veron käyttöönoton kielteisten vaikutusten minimoimiseksi syytä asettaa aluksi Tanskan nykytasoa huomattavasti alhaisemmalle tasolle. Siten, vaikka materiaalien välisissä verotasojen suhteissa on hyödynnetty Tanskan pitkää kokemusta ja materiaalityypeittäisiä elinkaarilaskelmia, otettaisiin uusi vero Suomessa kuitenkin käyttöön kokonaisuutena maltillisella tasolla. Edellä mainituilla perusteilla olisi verotaso käyttöön otettaessa seuraava:

Taulukko 1. Verotaso

Pakkausmateriaali	Veron määrä
<u>Metallipakkaukset</u>	
Alumiini	1 euro/kg
Muut metallit	0,3 euroa/kg
<u>Muovipakkaukset</u>	
Polyeteeni	0,5 euroa/kg
Muut muovit	2 euroa/kg
<u>Lasipakkaukset</u>	0,05 euroa/kg
<u>Kuitupakkaukset</u>	0,1 euroa/kg
<u>Puiset pakkaukset</u>	0,05 euroa/kg
<u>Muut</u>	0,1 euroa/kg

Veron tuotto

Veron tuotto on laskettu vuoden 2006 pakkausmäärillä ja lakialoitteen sisältämällä varsin maltillisilla verotasoilla. Huomioimatta pakkausmateriaalien määrän mahdollisia muutoksia viimei-

simmän pakkaustilaston laatimisen jälkeen tai mahdollista veronkiertoa ja siitä aiheutuvia veromenetyksiä veron ensimmäisen vuoden tuotoksi voidaan vero käyttöön otettaessa arvioida yhteensä 134,5 miljoonaa euroa.

Taulukko 2. Veron arvioitu tuotto

Pakkausmateriaali	Veron määrä	Arvio verokertymästä
<u>Metallipakkaukset</u>		<u>20,1 milj. euroa</u>
Alumiini	1 euro/kg	(9 500 000)
Muut metallit	0,3 euroa/kg	(10 590 000)
<u>Muovipakkaukset</u>		<u>73,8 milj. euroa</u>
Polyeteeni	0,5 euroa/kg	(40 000 000)
Muut muovit	2 euroa/kg	(33 800 000)
<u>Lasipakkaukset</u>	0,05 euroa/kg	<u>3,4 milj. euroa</u>
<u>Kuitupakkaukset</u>	0,1 euroa/kg	<u>26,1 milj. euroa</u>
<u>Puiset pakkaukset</u>	0,05 euroa/kg	<u>10,3 milj. euroa</u>
<u>Muut</u>	0,1 euroa/kg	<u>0,8 milj. euroa</u>
Tuotto yhteensä		134,5 milj. euroa

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki pakkausverosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Pakkausmateriaaleista on suoritettava valtiolle pakkausveroa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Toimivaltainen viranomainen

Verotuksen toimittamisesta ja sen valvonnasta huolehtii tullilaitos sen mukaan kuin valmis-

teverotuslaissa (1469/1994) ja tarkemmin sen nojalla säädetään.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *pakkauksella* mistä tahansa materiaaleista koostuvaa tuotetta, joka on tarkoitettu tavaran säilytykseen ja suojaamiseen sekä mahdollistamaan sen käsittelyn ja kuljetuksen tuottajalta kuluttajalle tai käyttäjälle ja helpottamaan sen esil-

lepanoa; samaan tarkoitukseen käytettävää kertakäyttötuotetta pidetään myös pakkauksena, mukaan lukien myynti-, ryhmä- ja kuljetuspakkaukset; ja

2) *pakkaajalla* ammattimaista tuotteen pakkaajaa tai pakatun tuotteen maahantuoja siten, kun se on rajattu pakkauksista ja pakkausjätteestä annetussa valtioneuvoston päätöksessä (VNP 962/1997 vp), mukaan lukien yritykset, joilla on pakkausten hyötykäyttövelvoite ja tuottajavastuu, joiden vuotuinen liikevaihto on 1 000 000 euroa tai enemmän ja jotka toimittavat pakattuja tuotteita Suomen markkinoille.

4 §

Verovelvollisuus

Verovelvollisia ovat ammattimaiset tuotteen pakkaajat ja pakatun tuotteen maahantuoja.

5 §

Veron määrä

Vero on:

1) metallipakkausten osalta 1 euro kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on alumiinia, ja 30 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on jotakin muuta metallia;

2) muovipakkausten osalta 50 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on polyeteeni-muovia, ja 2 euroa kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on jotakin muuta muovia;

3) lasipakkausten osalta 5 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on lasia;

4) kuitupakkausten osalta 10 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on paperia, kartonkia tai pahvia;

5) puupakkausten osalta 5 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on puuta; ja

6) muiden pakkausten osalta 10 senttiä kilolta pakkausmateriaalia, jonka pääosa on jotakin muuta materiaalia kuin 1—5 kohdissa mainitut.

6 §

Pakkausmateriaalin merkintä

Pakkaukseen tulee merkitä sen osuus koko tuotteen painosta. Pakkauksen merkintä tehdään joko itse pakkaukseen tai sen etikettiin.

7 §

Viranomaisten tietojenvaihto

Tulliviranomaisella on oikeus saada tämän lain mukaista verotusta ja sen valvontaa varten tarpeellisia tietoja jätevalvontaa suorittavalta ympäristöviranomaiselta sekä verottajalta.

8 §

Erinäiset säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2010.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2009

Tarja Filatov /sd
Jutta Urpilainen /sd

Kimmo Kiljunen /sd
Raimo Piirainen /sd

Rakel Hiltunen /sd
Johannes Koskinen /sd
Satu Taiveaho /sd
Reijo Laitinen /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Eero Heinäluoma /sd
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Esa Lahtela /sd
Valto Koski /sd
Antti Kalliomäki /sd
Matti Ahde /sd

Pia Viitanen /sd
Erkki Tuomioja /sd
Jacob Söderman /sd
Susanna Huovinen /sd
Ilkka Kantola /sd
Tuula Väättäinen /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Gustafsson /sd
Saara Karhu /sd
Reijo Kallio /sd
Krista Kiuru /sd
Tero Rönni /sd
Päivi Lipponen /sd