

Tullihallitus
Tarkastusyksikkö
Heli Lampela

6.4.2010

Dnro 8/950/10

Ympäristöministeriö
sähköisesti

YM036:00/2007

Tullihallituksen lausunto jätelakityöryhmän ehdotuksista

Tullihallitus on tutustunut 2.3.2010 päivätyyn työryhmän ehdotukseen jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä 8.3.2010 päivätyihin työryhmän sihteeristön alustavaan luonnokseen hallituksen esityksen yleisperusteluiksi ja luonnokseen hallituksen esityksen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi ja lausuu niistä seuraavaa:

Tullin päätehtäviksi ehdotetun uuden jätelain valvonnassa säädetään palautettavien juomapakkausten tuonnin ja viennin valvonta sekä yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta. Vastaava työnjako on voimassa olevassa jätelaissakin. Sekä vanhassa että ehdotetussa uudessa jätelaissa tullin velvollisuudeksi on säädetty lain vastaisen siirron pysäyttäminen tarvittaessa. Ehdotetun uuden lain 15 §:n perusteluissa on virhe: tullin pysäyttämisvelvollisuudesta säädettäisiin lain 11 luvussa eikä 12 luvussa. Ehdotetussa 15 §:n 5 momentissa näyttää myös olevan ylimääräinen sana: ”Tullilaitos valvoo toimialallaan 122 §:ssä tarkoitettujen juomapakkausten ~~tuonnin~~ maahantuontia ja maastavientiä...”.

Ehdotetun uuden jätelain 117 §:ssä sanotaan, että valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on aihetta epäillä 134 §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä. Tullihallitus huomauttaa, että mikäli kyseessä on tuonti, vienti tai kansainvälinen siirto, rikos täyttää tullirikoksen määritelmän. Tullirikos määritellään tullilain (29.12.1994/1466 muutoksineen) 3 §:n 1 momentin 5)-kohdassa seuraavasti: rikos, joka käsittää tämän lain tai muun lain säännösten, joiden noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on tullilaitoksen tehtävänä, taikka näiden nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisen... ja muutakin sellaista säännösten rikkomista, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia tai maastavientiä. Tullihallitus esittää, että 117 §:ää muutettaisiin siten, että myös tullin mainittaisiin ilmoituksen vastaanottajaviranomaisena seuraavasti: ”Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille tai jos kyse on tullirikoksesta, ensisijaisesti tulliviranomaisille esitutkintaa varten, jos on aihetta epäillä...”. Kyseisen pykälän perusteluissa olisi myös syytä lyhyesti selittää tullin toimivalta tullilain mukaisesti.

Tullihallitus
Tarkastusyksikkö
Heli Lampela

6.4.2010

Dnro 8/950/10

Ehdotetun uuden jätelain 135 §:n 3 momentin mukaan vuoden 1993 jätelain nojalla annetut valtioneuvoston asetuksen ja päätökset sekä ympäristöministeriön asetukset ja päätökset jäävät edelleen voimaan. Rangaistus-säännökset määrittelevässä 134 §:ssä sanotaan kuitenkin, että ”Rangaistuksesta vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta...”. Mikäli vanhan jätelain nojalla annettuja asetuksia ja päätöksiä ei tulla uusimaan lain delegointisäännösten mukaisiksi, tulisi huolehtia kuitenkin siitä, että vanhojen säännösten mukaiset velvoitteet säilyvät voimassa myös rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Tullihallitus ehdottaa, että 134 §:ään lisättäisiin viittaus myös 135 §:n perusteella edelleen voimaan jääviin vanhan jätelain mukaan annettuihin asetuksiin ja päätöksiin, jotta ei kävisi niin, että rangaistus-säännökset eivät enää ulottuisi rankaisemaan vanhan lain nojalla annettujen asetusten ja päätösten rikkomistapauksia.

Uuteen jätelakiin on ehdotettu sisällytettäväksi jätteen tuottajan määritelmä, jona ehdotuksen mukaan pidettäisiin myös sitä, jonka esikäsittely-, sekoittamis- tai muun toiminnan tuloksena jätteen ominaisuudet tai koostumus muuttuvat. Ehdotuksessa on todettu, että kyseessä oleva täsmennys ei muuttaisi olennaisesti jätteen tuottajan käsitteen nykyistä tulkintakäytäntöä.

Tullihallitus on antanut useita jäteverolain soveltamiseen liittyviä ennakkoratkaisupäätöksiä, jotka ovat koskeneet tilannetta, jossa alun perin muiden tuottamaa jätettä on toimitettu jätteenkäsittelylaitokseen ja jossa tapahtuneen käsittelyn jälkeen osa laitokseen toimitetusta jätteestä on loppusijoitettu kyseessä olevan yhtiön omalle yksityiselle kaatopaikalle. Tullihallitus on ratkaisuissaan katsonut, että kyseinen kaatopaikka on kyseisestä jätteen loppusijoittamisesta huolimatta säilyttänyt luonteensa yksityisenä verottomana kaatopaikkana. Ratkaisuja on edeltänyt kannanotto, jonka mukaan jätteen tuottajana on pidetty kyseessä olevaa jätteenkäsittelylaitosta. Tullihallituksen kannanotot ovat siten olleet yhdensuuntaisia yllä todetun jätteen tuottajan käsitettä koskevan tulkintakäytännön kanssa.

Vaikka Tullihallituksen ennakkoratkaisupäätökset ovat siis olleet yleisen tulkintakäytännön mukaisia, on kyseisiä ratkaisuja kuitenkin huomattavasti kritisoitu. Tekemällä yllä tarkoitettu täsmennys jätelakiin voidaan välttää erilaiset käsitykset siitä kuinka jäteverolakia tulisi yllä mainituissa ennakkoratkaisuissa tarkoitetuissa tilanteissa soveltaa, varsinkin jos uuteen jätelakiin sisällytetään – ehdotuksen mukaisesti – myös säännös, jonka mukaan jätettä hyödyntävän laitoksen on huolehdittava siitä, että laitoksen käsittelemästä jätteestä mahdollisimman pieni osa päätyy loppukäsitteltäväksi. Ehdotettu säännös voinee, kuten luonnoksessa jätelain yksityiskohtaisiksi perusteluiksi on ennakoitu, osaltaan ehkäistä sitä, että jätettä käsiteltäisiin käsittelylaitoksessa vain näennäisesti - vain siinä tarkoituksessa että vältettäisiin muutoin mahdollisesti seuraava jäteverovelvollisuus.

Tullihallitus
Tarkastusyksikkö
Heli Lampela

6.4.2010

Dnro 8/950/10

Luonnoksessa hallituksen esityksen yleisperusteluiksi (8.3.2010) on todettu, että esityksen yhtenä tavoitteena on selkiyttää jätehuollon valvontaa. Valvonnan puutteen on todettu johtavan muun muassa vapaamatkustukseen kuten jätteiden omatoimisen polton ja laittomien kaatopaikkojen yleistymiseen.

Tullin kannalta laittomien kaatopaikkojen ongelma on varsinkin viime vuosina aktualisoitunut. Tulliin tietoon on tullut aikaisempaa enemmän tapauksia, joiden yhteydessä jätteitä on sijoitettu epäasianmukaisiin paikkoihin. Useissa tapauksissa tullipiiri on päätenyt kantamaan jäteveroa laittomille kaatopaikoille loppusijoitetusta jätteestä. Tullipiirin verotuspäätöksistä on kuitenkin valitettu hallinto-oikeuteen, jossa verotuspäätökset on kumottu. Jäteverolain nykyiset säännökset eivät mahdollista laittomien kaatopaikkojen verottamista ainakaan kaikissa tilanteissa, joissa niiden verottamista voitaisiin pitää asianmukaisena. Mikäli jätelakia uudistamalla voidaan tehostaa valvontaa ja siten myös puuttua jätteiden laittomaan loppusijoittamiseen, voidaan olettaa, ettei Tullin ole tarpeen ainakaan nykyisessä laajuudessa harkita laittomien kaatopaikkojen ongelmalliseksi osoittautunutta verottamista.

Luonnoksessa hallituksen esityksen yleisperusteluiksi on todettu ympäristönsuojelulain osalta, että jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuutta koskeviin poikkeuksiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennyksiä, joilla ei kuitenkaan olisi olennaista vaikutusta lupakäytäntöihin.

Tulli on voinut yleensä tukeutua ympäristölupiin harkitessaan sitä, onko kaatopaikka-alueen ulkopuolella tapahtunut jätteen hyödyntäminen ollut kaikin puolin asianmukaista, ja siten jäteverotonta. Tullin kannalta on ongelmallista, jos jätteen hyödyntäminen voi tapahtua ilman ympäristölupaa erilaisissa kohteissa, mikäli Tulli ei saa ympäristölupaa vastaavaa ympäristöhallinnon kannanottoa hyödyntämisen asianmukaisuudesta. Tullin kannalta on erittäin tärkeätä, ettei lupakäytäntöihin tehtävillä täsmennyksillä vaikeuteta Tullin mahdollisuutta arvioida hyödyntämisen asianmukaisuutta.

Jäteverollisena kaatopaikkana pidetään jäteverolain mukaan kaatopaikkaa, jota pidetään yllä pääasiassa toisten tuottamien jätteiden sijoittamista varten. Jäteverolakia valmisteltaessa on oletettu, että yksityisten – jäteverottomien – kaatopaikkojen ympäristöluvista asetettaisiin rajoituksia muiden kuin kyseisen kaatopaikan ylläpitäjän tuottamien kyseiselle kaatopaikalle toimitettavien jätteiden määrälle. Käytännössä ympäristöluvista ei kuitenkaan yleensä rajoiteta sitä, minkä tahon toiminnasta yksityiselle kaatopaikalle toimitettava jäte voi olla peräisin. Tämä vaikeuttaa sen selvittämistä, onko kyseistä yksityisenä pidettyä kaatopaikkaa verotettava kuitenkin yleisenä kaatopaikkana. Tullin kannalta olisi siten erittäin tärkeätä, että ympäristöluvista säädettäessä otettaisiin huomioon myös yllä todettu tarve tarkentaa yksityisten kaatopaikkojen ympäristölupia.

Luonnoksessa hallituksen esityksen yleisperusteluiksi on todettu, että esityksen keskeisenä tavoitteena on selkiyttää jätehuollon vastuunjakoa. Jäteverotuksen neutraalisuuden kannalta perusteltua olisi sekä yleisten että

Tullihallitus
Tarkastusyksikkö
Heli Lampela

6.4.2010

Dnro 8/950/10

yksityisten kaatopaikkojen yhtäläinen verottaminen. Neutraalisuuden kannalta on erityisen ongelmallista, jos samanlaisia jätteitä toimitetaan sekä verollisille että verottomille kaatopaikoille. Toivottavaa olisi, että jätehuollon vastuunjakoa selkiyttämällä olisi mahdollista vaikuttaa myös jäteverotuksen neutraalisuuteen.

Jäteverovelvolliset kaatopaikan ylläpitäjät ovat valittaneet, että ne joutuvat pitämään kaksinkertaista kirjanpitoa jäteverotuksen vaatimusten ja muiden kaatopaikkatoimintaan liittyvien kirjanpito vaatimusten vuoksi. Käsityksemme mukaan olisi perusteltua, ettei jäteverovelvollisilta edellytetä useita erillisiä kirjanpitoja. Toivottavaa siten olisi, että myös jätelainsäädännön kirjanpitosäännöksiä laadittaessa otettaisiin mahdollisuuksien mukaan huomioon jäteverolain kirjanpitoa koskevat säännökset.

Luonnoksessa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi todetaan, että juomapakkausten palautusjärjestelmiä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi verrattuna nykyiseen jätelakiin. Jätelakiin ehdotettavat muutokset ovat verotuksen yhdenmukaisuuden ja valvonnan kannalta toivottavia uudistuksia.

Merkittävä selvennys verrattuna nykyiseen jätelakiin on se, että jatkossa kaikilla, jotka ovat velvollisia maksamaan juomapakkausveroa, olisi mahdollisuus liittyä kaikkiin jäseniä ottaviin palautusjärjestelmiin. Nykyisin kaikki palautusjärjestelmät eivät ole ottaneet jäsenikseen verovelvollisia, jotka eivät ole tuottajia. Siten uudistus on paikallaan verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun vuoksi. Toisaalta hallituksen esityksessä voitaisiin perustella, miksi palautusjärjestelmään liittymistä halutaan ylipäättään rajoittaa, sallimalla se tuottajien ohella vain verovelvollisille, eikä myös mahdollisille muille halukkaille.

Myös palautusjärjestelmän perustamista on rajoitettu, sen ollessa mahdollista pakkaajille, maahantuojille ja verovelvollisille. Elinkeinon harjoittamisen vapaus huomioon ottaen palautusjärjestelmän perustaminen olisi ehkä sallittava myös muille kuin edellä mainituille, heidän täyttäänsä tuottajarekisteriin hyväksymisen edellytykset. Palautusjärjestelmän ylläpitämisen estämisellä saattaa välillisesti olla vaikutusta myös verovelvollisten yhdenmukaiseen kohteluun. Markkinoilla lienee nykyäänkin pakkauksia, joille voitaisiin perustaa palautusjärjestelmä, mutta juomien maahantuojilla ei ole tähän itse edellytyksiä. Jos muu kuin pakkaaja tai tuottaja haluaisi perustaa palautusjärjestelmän näille tuotteille, tämän kieltäminen saatetaan nähdä kaupan esteenä ja unionin kilpailun rajoittamista koskevien säännösten vastaisena.

Palautusjärjestelmän ylläpitäjälle säädettävä uusi velvollisuus olisi kuluttajien palautettavaksi luovutettavien juomapakkausten merkintävelvollisuus. Se, että pakkauksista on helposti havaittavissa niiden kuuluminen toimivaan palautusjärjestelmään, oletettavasti helpottaa verotuksen valvontaan liittyviä toimia merkittävästi ja vaikuttaa siten myös verotuksen oikeellisuuteen. Lakiin säädettävästä mahdollisuudesta poiketa merkintävelvollisuudesta ei

Tullihallitus
Tarkastusyksikkö
Heli Lampela

6.4.2010

Dnro 8/950/10

oletettavasti ole haittaa verotuksen ja sen valvonnan kannalta, Tullihallituksen saadessa tiedon tehdyistä poikkeamispäätöksistä tai sen peruuttamisesta.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ylläpitäisi jatkossakin tuottajatiedostoa. Luonnoksessa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiksi perusteluiksi todetaan, että kun palautusjärjestelmän jäsenestä ilmoitetaan tuottajarekisteriin, olisivat vähimmäistietoja tiedot yrityksestä ja siitä, mihin tuottajayhteisöön tai palautusjärjestelmään jäsen kuuluu ja minkä tuotteiden osalta. Viittaus siihen, että toimija kuuluu palautusjärjestelmään vain tiettyjen tuotteiden osalta, on merkittävä selvennys nykyiseen tilanteeseen.

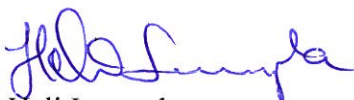
Ainakin jossain määrin on esiintynyt virheellisiä käsityksiä siitä, milloin verovelvollinen voi ilmoittaa maahantuomansa tuotteet verottomaksi sen perusteella, että kuuluu palautusjärjestelmään. Jotkut verovelvolliset ovat jopa olettaneet, että kuullessaan palautusjärjestelmään he voivat ilmoittaa verottomiksi tuotteita, jotka joku muu on liittänyt palautusjärjestelmään, tilanteessa, jossa pakkaukset liittäneen tahon kanssa ei ole asiasta tehty sopimusta.

Tullin verotuksen toimittamista ja valvontaa varten saamasta tuottajatiedostotteesta ei selviä, kuuluvatko juuri ne pakkaukset toimivaan palautusjärjestelmään, josta veroilmoitus on annettu. Jos Tullilla olisi saatavilla tarkempaa tietoa tuottajarekisteriin tehdyistä merkinnöistä (minkä tuotteiden osalta kukin toimija kuuluu palautusjärjestelmään), olisi tästä hyötyä verotuksen jälkikäteistä tarkastusta toimitettaessa. Näiden tarkkojen tietojen toimittaminen voisi tapahtua esimerkiksi kerran vuodessa.

Verotuksen toimittamisen ja valvonnan kannalta olisi toivottavaa, että jätelaissa tai hallituksen esityksen perusteluteksteissä selkeästi ilmaistaisiin, milloin pakkaukset kuuluvat palautusjärjestelmään. Pitääkö palautusjärjestelmän jäsenen esimerkiksi aina tehdä jonkinlainen sopimus liittäessään uuden tuotteen palautusjärjestelmään vai kuuluuko pakkaus palautusjärjestelmään jo sen perusteella, että tuote on ohjelmoitu palautusjärjestelmän ylläpitäjän palautusautomaatteihin. Selkeintä olisi, että tuottajarekisterin tiedot kunkin palautusjärjestelmän jäsenen kohdalla olisivat niin kattavat, että Tullissa tarvittava tieto palautusjärjestelmään kuulumisesta saataisiin suoraan toiselta viranomaiselta, Pirkanmaan ELY-keskukselta.



Samy Gardemeister
Tarkastusjohtaja



Heli Lampela
tulliylitarkastaja