Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto
19.2.2018

Dnro TEM/22/00.01.02/2018

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HE 195/2017 VP

Ympäristövaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön edustajaa kuultavaksi valiokuntaan 20.2.2018 ja kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien jätelain muuttamisesta annettua hallituksen esitystä HE 195/2017 vp.

Hallituksen esityksessä jätelain muuttamiseksi rajattaisiin kunnille säädetty vastuu asumisessa syntyvään jätteeseen, kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvään yhdyskuntajätteen jätehuoltoon sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanottoon ja käsittelyyn. Esityksessä ehdotetaan lisäksi pitkää siirtymäaikaa sekä siirtymäajan jälkeen pysyvää poikkeusta hankintalain (1397/2016) sidosyksikkösääntelyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei luonnollisesti vastusta hallituksen yksimielistä esitystä. Koska TEM:n aikaisemmissa vaiheissa esittämät huomautukset eivät ole vaikuttaneet hallituksen esityksen sisältöön, eikä niitä mainita esityksen lausuntopalautetta koskevassa kohdassa, TEM pitää kuitenkin tarpeellisena tuoda ympäristövaliokunnan pyynnöstä tiedoksi noiden huomautusten keskeisen sisällön.

TEM on arvioinneissaan korostanut, että sidosyksikkösääntely on keskeinen ja merkittävä poikkeus hankintalain soveltamisalasta. Sidosyksikkösääntely mahdollistaa kilpailuttamatta jättämisen silloin kun sidosyksikkö palvelee pääasiassa omistajaansa. Tämän kilpailuttamatta jättämismahdollisuuden ei ole katsottu vaikuttavan haitallisesti markkinan rakenteeseen ja toimintaan silloin kun sidosyksikkö ei kilpaile markkinoilla toimivien yritysten kanssa kuin vähäisessä määrin. Mitä suuremman osan liiketoiminnastaan muutoin kilpaillulta suojatussa asemassa oleva sidosyksikkö saa suunnata kilpailluille markkinoille, sitä enemmän se hankaloittaa yritystoimintaa kyseisellä markkinalla. Sen sijaan hankintalaki tai kilpailuneutraliteetti ei estä kunnallista yhtiötä kilpailemasta reilusti markkinalla yritysten kanssa, jos se luopuu suojatusta sidosyksikkösuhteestaan kun hankintalain sallima 5 %:n osuus liikevaihdosta ylitetään.

Jätelain muuttamista valmistelleen työryhmän työn aikana ei saatu selvyyttä jätemarkkinan rakenteesta ja toimijoista siinä määrin, että TEM:in arvion mukaan voitaisiin pitää perusteltuna tai tarpeellisena säätää hankintalaista poikkeavasti kunnallisten, jo jätelain mukaisen erityisoikeuden omaavien, toimijoiden kohdalla jätemarkkinalla. Jätealalle suunniteltu 10 prosentin sallittu sidosyksikön ulosmyynti vuoden 2029 loppuun saakka tuo kunnallisille toimijoille huomattavan kilpailuedun alan yksityisiin toimijoihin nähden. Kyse on merkittävästä ja pitkäaikaisesta edusta ja sen myöntäminen ilman kattavaa vaikutusarvioita on suuri riski markkinan kehittymiselle ja kiertotalouden tavoitteiden saavuttamiselle. Vuoden 2030 alusta esitetty pysyvä poikkeus hankintalain 500 000 euron sallitusta ulosmyynnistä aiheuttaa sekin riskin alan pienempien toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksille. Suuren kunnallisen jäteyhtiön liikevaihdosta 5 prosenttia voi olla enemmän kuin alalla usean pienen toimijan liikevaihto edes yhteen laskettuna ja tästä syystä ulosmyyntiä on hankintalaissa päätetty rajata prosenttimääräisen katon lisäksi ehdottomalla euromääräisellä rajalla.

Jätemarkkina on jo ilman muista markkinoista poikkeavan korkeaa sallittua sidosyksikön ulosmyyntiäkin osin varattu kunnallisille toimijoille niille säädetyn yksinoikeuden myötä. Myös markkinapuutetilanteiden ratkaisemiseksi luotu TSV-järjestelmä tuo kunnallisille toimijoille volyymiedun. TSV-palvelun nojalla markkinoille tarjottavaa palvelua ei katsota hankintalain mukaiseksi ulosmyynniksi. TSV-järjestelmä on kuitenkin itsessään kannatettava, koska se varmistaa palveluiden saatavuuden kaikilla alueilla.

Jätelain muuttamista koskevasta esityksestä ei selviä, mitkä ovat ne jätemarkkinan erityispiirteet, jotka tekisivät poikkeuksen hankintalain yleissäännöstä perustelluksi. Jätelain muutoksen valmistelun yhteydessä on teetetty selvityksiä, joista ei myöskään ole mahdollista vakuuttavasti päätellä, että jätetoimiala poikkeaisi muista toimialoista niin ratkaisevasti, että esitetty poikkeus olisi perusteltu.

Kyse on niin merkittävästä ja pitkäaikaisesta edusta, että sen haitalliset vaikutukset markkinoiden toimivuuden kannalta tulisi minimoida. Esityksessä oleva vaikutusarvio on kilpailuvaikutusten osalta hyvin niukka. Ilman tarkkaa tietoa markkinasta ja esityksen odotettavissa olevista vaikutuksista on vaikea arvioida minkä pituinen siirtymäaika olisi tilanteeseen sopiva, mutta ainakaan yli viiden vuoden pituista siirtymäaikaa ei voida pitää perusteltuna. Tämän jälkeen tulisi TEM:n näkemyksen mukaan täysin noudattaa hankintalain yleistä sääntelyä.

Esitykseen ei liity suunnitelmaa seurannan toteuttamisesta sen osalta miten kuntatoimijat alkavat sopeuttamaan toimintaansa saavuttaakseen siirtymäajan jälkeen lain salliman ulosmyyntiprosentin. Jos siirtymäajan loppupuolella ollaan edelleen tilanteessa, että kuntatoimijoiden ulosmyynti on reilusti yli hankintalain salliman rajan, otetaan riski, että tästä johtuen siirtymäaikaa katsotaan tarpeelliseksi jatkaa. Kiinteällä seurannalla tulisi varmistaa, että kuntatoimijat todella ryhtyvät valmistautumaan hyvissä ajoin. Tällainen seuranta voisi olla esimerkiksi velvollisuus raportoida vuosittain ympäristöministeriölle.

Olisi myös tärkeää varmistaa, että jätelaitokset omistavilla kunnilla on riittävästi resursseja ja tahtotila investoida koko siirtymäajan kiertotalouden kehittymisen vaatimiin uudistuksiin. Valmistelun aikana TEM korosti jätemarkkinan ominaispiirteitä ja keskeistä merkitystä innovaatioiden sekä uuden työpaikkoja ja kansainvälistymistä luovan yritystoiminnan syntymiselle. Jätemarkkina on voimakkaasti kehittyvä markkina, joka kaipaa uudistusta kiertotalouden tavoitteiden saavuttamiseksi ja tämän edistämiseksi tulisi turvata yritysten liiketoimintamahdollisuudet, innovatiivisuus ja kehittyvien tekniikoiden vientimahdollisuudet. Jätealalla toimivien yksityisten yritysten kokemuksen mukaan kunnallisille toimijoille annetut yksinoikeudet, näiden hallinnassa oleva myös yksityisten yritysten toiminnalle ja kilpailun toimivuudelle välttämätön infrastruktuuri, yleinen avoimuuden puute sekä suurten kunnallisten yhtiöiden toiminta kilpaillulla markkinalla vääristävät jätemarkkinaa. Markkinan luonteesta johtuen olisi erityisen haitallista, jos kunnallisten toimijoiden asemaa vielä vahvistettaisiin sallimalla niille suurempi väljyys toimia kilpailluilla markkinoilla suojatussa sidosyksikköasemassa ja näin hidastetaan yksityisten palveluiden kehittämistä.

Erityislain suhde yleislakiin

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomioita siihen, että näin huomattavaa erityislaissa tehtävää poikkeusta yleislaista on perusteltu vain niukasti. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että 13 vuoden pituinen siirtymäaika ja sen jälkeinen pysyvä poikkeus on omiaan hajaannuttamaan yleislain sääntelyä toimialakohtaisesti erityislakiin pitkäksi aikaa ja tuo näin ongelmia jo nyt monimutkaisen hankintalainsäädännön soveltamiseen. Jos poikkeuksesta säädettäisiin hankintalaissa, ei olisi myöskään riskiä siitä, että käytännössä lain soveltajalta jäisi huomaamatta erityislakiin sijoitettu poikkeussäännös.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää erittäin tärkeänä, että uudistuksen ja sen siirtymäaikojen vaikutuksia seurataan säännönmukaisesti ja objektiivisin kriteerein. Mikäli esityksen mukainen siirtymäaika osoittautuu toimialan kehityksen kannalta ongelmalliseksi, asiaa tulee myös voida arvioida uudelleen.

Ylijohtajan sijaisena,
Kaupallinen neuvos

Tomi Lounema

Erityisasiantuntija

Tarja Sinivuori-Boldt