Lausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä laeiksi HE 40/2021 vp jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia. Osa ehdotetuista muutoksista on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osaa perustellaan kansallisilla tarpeilla. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset.

Jätelaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa säädettäisiin uusista jätteiden kierrätystä ja erilliskeräystä koskevista tavoitteista ja velvoitteista. Tavoitteena olisi, että yhdyskuntajätteestä valmisteltaisiin uudelleenkäyttöön tai kierrätettäisiin 55 painoprosenttia vuonna 2025, 60 painoprosenttia vuonna 2030 ja 65 painoprosenttia vuonna 2035. Myös pakkausjätteiden kierrätystavoitteet kiristyisivät. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi esitetään uusia, nykyistä selvästi tiukempia kuntiin, jätteen haltijoihin ja pakkausten tuottajiin kohdentuvia jätteiden erilliskeräysvelvoitteita. Jätteitä ammattimaisesti keräämiä velvoitettaisiin edistämään jätteiden uudelleenkäytön valmistelua.

Kunnan järjestämisvastuulla olevien erilliskerättävien jätteiden kuljettamisen osalta ehdotetaan nykyisen kaksoisjärjestelmän lakkauttamista ja siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen osalta kunta voisi edelleen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä päättää, että kiinteistön haltijan on järjestettävä kuljetus.

Pakkausten tuottajien ja kuntien olisi järjestettävä asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräys yhteistoiminnassa. Tuottajat ja kunnat velvoitettaisiin sopimaan yhteistoiminnasta sekä korvauksista, jotka tuottajat maksavat kunnille pakkausjätteen kiinteistöittäisestä erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Pakkausten tuottajien tulisi vastata vähintään kahdeksastakymmenestä prosentista koko pakkausjätehuollon kustannuksista.

Tuottajavastuujärjestelmiä koskevia vähimmäisvaatimuksia lisättäisiin ja täsmennettäisiin. Tuottajayhteisöjen olisi edistettävä tuottajien mahdollisuutta hoitaa eri tuotteita koskevat tuottajavastuuvelvoitteensa yhden toimijan kautta. Pakkausten tuottajayhteisön toimialan tulisi kattaa kaikki pakkausmateriaalit. Lisäksi uusilla säännöksillä pyrittäisiin saamaan kansainvälistä etäkauppaa harjoittavat toimijat osallistumaan tuottajavastuujärjestelmiin.

Lausunnonantaja rajaa lausuntonsa koskemaan hallituksen esitykseen liittyviä kilpailuoikeudellisia kysymyksiä.

Lausunnonantaja on laatinut jätesäädöspakettia silmälläpitäen selvityksen koskien ympäristöministeriön työryhmän mietintöä EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpanosta ja jätelakiin ehdotetun 49 a §:n mukaisesta yhteistoimintavelvoitteesta Lassila 6 Tikanoja Oy:n toimeksiannosta. Kyseinen

vuonna 2020 laadittu selvitys löytyy Ympäristöministeriön jätesäädöspakettia koskevasta valmisteluaineistosta.[1]Jäljempänä oleva lausunto perustuu pitkälti edellä mainittuun selvitykseeni.

2. Esitettyyn malliin liittyviä kilpailuoikeudellisia näkökohtia

Kunnallisten ja yksityisten jäteyhtiöiden kilpailuasetelma markkinoilla tulisi muuttumaan siten, että yksityisten jäteyhtiöiden toimintaa pakkausjätteen markkinoilla kavennettaisiin säätämällä kunnallinen yksinoikeus pakkausjätteiden keräämiseen kotitalouksista. Kyse on nykyään osin vapaasti kilpaillusta markkinasta. Muutos lisäisi kuntatoimijoiden ja kunnallisten jäteyhtiöiden markkinavoimaa ja toisi niille kilpailuetua. Uudella lainsäädännöllä luotaisiin tilanne, jossa julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen toiminta sekoittuvat keskenään entistä enemmän. Tähän liittyy selvityksessä tarkemmin kuvattuja valtiontukiongelmia.

Katson, että kunnallisten jäteyhtiöiden toiminta täyttää luonteensa puolesta EU:n kilpailuoikeudessa tarkoitetun yrityksen tunnusmerkistön. Tämä tarkoittaa, että toimintaan voidaan soveltaa kilpailunrajoituksia koskevia sääntöjä, esimerkiksi SEUT 102 ja 106 artiklaa, minkä ohella niille mahdollisesti myönnetyt valtiontuet kuuluvat SEUT 107 – 108 artiklan alaan.

Myöskään toiminta sidosyksikkönä ei automaattisesti vie toimintaa valtiontukisäännöstön ulkopuolelle. Euroopan komission valtiontuen määritelmää koskevassa tiedonannossa edellytetään tätä laajempaa ”eristämistä” markkinoista. Kunnalliset jäteyhtiöt kilpailevat yksityisten jäteyhtiöiden kanssa. Kilpailu saattaa vääristyä esimerkiksi ristiin tukemisen seurauksena. On kyseenalaista, täyttäisikö suunniteltu järjestely EU:n valtiontukilainsäädännön vaatimukset. Mikäli edettäisiin nyt ehdotetulla tavalla, tulisi harkita järjestelyn ilmoittamista Euroopan komissiolle.

Sidosyksikköjärjestelyillä pyritään sovittamaan yhteen jätelaki ja hankintalaki. Kunnallisten jäteyhtiöiden asema on pyritty luomaan sellaiseksi, että hankintadirektiivien sidosyksikköä koskevat säännöt täyttyvät säätämällä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien elinkeinotoiminta muuttuisi kuntien lakisääteiseksi toiminnaksi ja yksinoikeudeksi. On kuitenkin epäselvää, täyttääkö suunniteltu malli kaikki sidosyksiköille hankintalainsäädännössä asetetut vaatimukset.

Kunnallisille jäteyhtiöille myönnettäviä yksinoikeuksia on mahdollista tarkastella myös SEUT 106 artiklassa tarkoitettuina erityis- tai yksinoikeuksina. Ehdotettuun malliin saattaa liittyä SEUT 106 artiklan soveltamiseen liittyviä ongelmia. Tällöin mahdollisia ovat esimerkiksi kilpailuoikeuden loukkaustilanteet, joissa rikotaan SEUT 106 artiklaa yhdessä SEUT 102 määräävän aseman väärinkäyttökiellon kanssa.

Kilpailuneutraliteetin vastaisena on pidettävä rakennetta, jossa valtio siirtää lainsäädännöllä markkinoilla tapahtuvaa tarjontaa itselleen ja delegoi toiminnan markkinoilla toimiville kunnallisille jäteyhtiöille, sillä menettelytavassa sekoittuvat keskenään julkisen vallan käyttö ja kunnallinen liiketoiminta, jota lainsäädännön avulla luodulla yksinoikeudella edistetään. Kunnallisille jäteyhtiöille annettaisiin tehtäviä tarjouskilpailujen järjestämisessä, vaikka ne samalla kilpailevat yksityisten jäteyritysten kanssa.

Lakiehdotuksen 36 §:llä säädettäisiin hankintojen osittamisesta eli kilpailuttamisesta pieninä kokonaisuuksina. Tällä sääntelyllä voitaisiin osin turvata pienten yritysten säilymistä markkinoilla, mutta

[1] Ks. https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Selvitys-tyoryhman-mietinnnosta-691CFA4A_1390_4C82_8396_972A4593F35E-157510.pdf/57b95142-b3e9-261e-da50-5ee82575f124/Selvitys-tyoryhman-mietinnnosta-691CFA4A_1390_4C82_8396_972A4593F35E-157510.pdf?t=1603261169389

sääntelyä ei voida pitää erityisen tehokkaana ratkaisuna tältäkään osin. Ehdotettu 36 § ei poistaisi ongelmaa, joka aiheutuu julkisen vallan ja elinkeinotoiminnan sekoittumisesta keskenään.

Hallituksen esityksessä viitattaan tuoreeseen EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa C-556/19 (tuomio 21.10.2020). Kyseisessä tapauksessa kyse oli vaatteiden kierrätykseen liittyvästä maksusta. EU-tuomioistuimen päätöksestä ilmenee, että tällaisissa tapauksissa valtiontukielementin olemassaolon osoittaminen tai sen poissulkeminen edellyttää hyvin faktaspesifiä tarkastelua, jota tuomioistuimen päätöksessä tarkasteltiin pitkähköllä kysymyssarjalla. Tapauksessa C-556/19 vallinneet olosuhteet eroavat niin suuresti nyt käsiteltävästä asiasta, ettei asiassa C-556/19 annetun ratkaisun perusteella voida päätellä, etteikö tässä tapauksessa kyse voisi olla kielletystä valtiontuesta. Tämä todetaan epäsuorasti myös hallituksen esityksessä (HE 40/2021 , s. 95) toteamalla, että ”arvioitiin kuitenkin hyödylliseksi varmistaa tulkinnan oikeellisuus neuvottelemalla komission kanssa ja tekemällä tarvittaessa oikeusvarmuusilmoitus” .

Lakiesityksen lähtökohtana olevia ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita, kuten muovinkeräyksen tehostamista, on pidettävä hyvin kannatettavina. Samaa ei voida sanoa kaikilta osin ehdotetuista keinoista. Kunnallisten monopolien luominen alalle, jolla on toimivat markkinat, syrjäyttää yksityistä kilpailua markkinoilta eikä se ole omiaan edistämään uusien, aiempaa tehokkaampien toimintamallien kehittämistä, jollaisia nyt tarvittaisiin. Todennäköisesti parempi lopputulos saadaan mallilla, jossa turvataan yksityisen yritysten toimintaedellytykset julkisten toimijoiden rinnalla.

Päällimmäisiksi kilpailuoikeudellisiksi ongelmiksi on voitu todentaa potentiaalinen valtiontukisäännöstön loukkaus ja kilpailuneutraliteetin heikkeneminen ehdotetun sääntelyn seurauksena.

3. Ero valtiontuki-ilmoituksen (notifikaation) ja oikeusturvailmoituksen välillä

Käytännössä ero valtiontukea koskevan valtiontuki-ilmoituksen (notifikaation) ja oikeusturvailmoituksen välillä on pieni. Tekemällä etukäteen oikeusturvailmoituksen tai notifikaation jäsenvaltio varmistaa Euroopan komissiolta, ettei suunniteltuun hankkeeseen liity kiellettyä valtiontukea. Mikäli komissio katsoo, ettei tällainen tilanne ole käsillä, hankkeen kanssa voidaan edetä ilman valtiontukiriskiä. Mikäli taas ongelmia identifioidaan komissiossa, merkitsee tämä sitä, että jäsenvaltion on tehtävä varsinainen valtiontuki-ilmoitus, eikä hankkeen kanssa saa edetä ennen kuin komission salliva päätös asiassa on saatu. Oikeusturva ilmoitus on siten tavallaan valtiontuki-ilmoituksen (notifikaation) esiaste eikä mikään siitä täysin erillinen menettelytapa.

Oikeusturvailmoituksen tarkoituksena on poistaa suunniteltuun lakiin tai muuhun hankkeeseen liittyvät ongelmat ja/tai varmistua siitä, että ongelmia ei ole. Nähdäkseni lakiehdotukseen liittyvä julkisen vallan ja elinkeinotoiminannan sekoittuminen keskenään tasapuolisia kilpailuedellytyksiä vaarantavalla tavalla on juuri senkaltainen asiantila, jonka Euroopan komissio saattaa nähdä ongelmalliseksi valtiontukilainsäädännön näkökulmasta. Näin ollen perusteltua olisi, että asia saatettaisiin komission käsittelyyn. Muussa tapauksessa eduskunnassa voisi tulla hyväksytyksi lakiehdotus, joka myöhemmin todettaisiin valtiontukisääntöjen vastaiseksi ja jota jouduttaisiin jälkikäteen korjaamaan. Asiassa on otettava huomioon myös se, että valtiontukilainsäädäntö on Suomea jäsenvaltiona velvoittavaa normistoa, joka tulee ottaa huomioon myös lainsäädäntöprosessissa. Mikäli oikeusturvailmoitus olisi tehty noin vuosi sitten, kuten tuolloin indikoitiin, mahdollisesti ratkaisu valtiontukikysymyksessä olisi jo löydetty. Mahdollisesti nyt voitaisiin löytää siirtymäaikoja koskeva järjestely, jolla oikeusturva-ilmoituksen tai notifikaation tekemättä jättämisestä aiheutuva ongelma voitaisiin ratkaista.

Emäsalossa 28. päivänä huhtikuuta 2021

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT