

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n kuulemismuistio ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi hankintalainsäädännöksi (HE108/2016 vp)

Hankintalaista annettua esitystä (HE 108/2016) ei tule muuttaa. Se edistää tasapuolista kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Esityksessä olevalle sidosyksikköasemassa toimivien kuntayhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan rajaamiselle on erittäin vahvat perusteet kilpailuneutraliteetin kannalta myös jätehuollon sektorilla.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi. YTP keskittyy tässä kuulemismuistiossa kiertotalouden ja jätehuollon kannalta keskeisiin ehdotuksiin (sidosyksikön ulosmyynti, valvontatehtävä).

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoite tehdä Suomesta kierto- ja biotalouden edelläkävijä. Sitran viime viikolla julkistama kansallinen kiertotalouden tiekartta tukee tätä tavoitetta. Ympäristötoimialalla ja erityisesti jätehuollolla on merkittävä rooli kierron kaikissa vaiheissa.

Suomessa yhdyskuntajätteiden kierrätysaste ei ole juurikaan kehittynyt 15 viimeiseen vuoteen jääden reiluun 30 %:iin. Useat maat (mm. Itävalta, Saksa, Belgia, Hollanti) ovat jo saavuttaneet EU:n vuoteen 2020 asettaman 50 % kierrätystavoitteen. Suomessa merkittävin muutos on ollut siinä, että kaatopaikkasijoitus on korvaantunut jätteenpoltolla.

Kierrätysaste on saatava nousuun ohjaamalla jätevirtoja poltosta kierrätykseen. Tätä tavoitetta ei tue kuntien jätelaitoksien tekemät polttolaitoshankinnat. Välttääkseen vuosikymmeniksi (25-35 vuotta) tehtyjen hankintasopimusten taloudelliset sanktiot, ne pyrkivät varmistamaan jäteraaka-aineen saannon polttoon. Tämä on yksi peruste, miksi kuntasektori ja erityisesti kuntien jätelaitokset vastustavat hankintalain sidosyksikköjen ulosmyyntirajojen asettamista hallituksen esityksen tasolle.

YTP:n näkemyksen mukaan jätealasta on kehitettävä normaalia, avointa liiketoimintaa. Toimiala tarvitsee kehittyäkseen toimivat markkinat, hallitusohjelman mukaisen yksinoikeuksien rajaamisen, kansalaisten valinnanvapauden lisäämistä sekä ennustettavaa toimintaympäristöä.

Jätealan toimivien markkinoiden ja ennustettavan toimintaympäristön kannalta hankintalain kokonaisuudistus on erittäin keskeinen tekijä. Yksityisten ja julkisten yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisella on vankka yhteiskunnallinen tavoite, joka perustuu taloudellisen toimeliaisuuden ja tuottavuuden vahvistamiseen.

Hankintalain osalta YTP korostaa seuraavia seikkoja:

1. **Hankintalain tulee varmistaa kilpailuneutraliteettia** ja luoda nykyistä paremmat edellytykset monipuoliselle yritystoiminnalle ja sen kasvulle niin jätehuoltosektorilla kuin muillakin aloilla.
2. **Hankintalaki on yleislaki. Siihen ei tule, eikä tarvitse tehdä toimialakohtaisia poikkeuksia** sen enempää jätehuollon kuin muidenkaan toimialojen suhteen.
3. **Hallituksen esitys ns. sidosyksikköasemassa toimivien kuntayhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan rajaamisesta on parannus nykytilaan.** Se on kompromissi nykyisen oikeuskäytännön (10 %) ja elinkeinoelämän ja yrittäjäjärjestöjen perusteltujen vaatimusten (0 %) väliltä.
 - a. Lisäksi hankintalain 15 §:ää koskevaan ehdotukseen sisältyy myös poikkeus myydä palveluja markkinoilla 10 %:n rajaan saakka, mikäli hankintayksikkö tekee avoimuusilmoituksen sidosyksikkönsä ulosmyynnistä vähintään 14 vuorokauden ajaksi eikä markkinoilla toimijoita ilmoitaudu palvelun tarjoajiksi
4. **Jätehuollon osalta nyt esillä olleet asiat on ratkaistavissa jätelainsäädäntöä kehittämällä:**
 - a. Jätelaissa (33§) on erikseen asetettu kunnille velvoite (toissijainen vastuu, TSV) järjestää myös yritysten jätehuolto, ellei muuta palvelutarjontaa ole.
 - b. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kuntien toissijaista vastuuta (TSV) jätehuollossa ei luettaisi osaksi hankintalakiehdotuksessa kansallisesti määriteltä sidosyksikön ulosmyyntirajaa (5 % tai 500 000 euroa).
 - c. Ympäristöministeriö on perustanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella yhdyskuntien jätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta sekä selvittää jätelain ja hankintalain yhteensovittamista

Markkinoille meno hankinnoissa sidosyksiköltä tai toiselta hankintayksiköltä

Hallituksen esityksen mukaan sidosyksikön ulosmyynnin raja asetettaisiin 5 prosenttiin tai 500 000 euroon. Esitys on kompromissi nykyisen oikeuskäytännön (10 %) ja elinkeinoelämän ja yrittäjäjärjestöjen perusteltujen vaatimusten väliltä. Se on YTP:n näkemyksen mukaan oikeansuuntainen, mutta ei riittävä.

Ulosmyyntirajat rajoittaisivat useiden kuntien omistamien jätelaitosten toimintaa nykyisestä. Suuntauksena onkin ollut kuntien jätelaitosten kasvava myynti muille kuin omistajilleen. Samoilla markkinoilla toimivat yksityiset toimijat, jotka kärsivät julkisen sektorin levittäytymisestä avoimille markkinoille silloin kun julkinen toimija vääristää kilpailua.

Kuntien jätelaitosten julkisoikeudellinen asema perustuu jätelaissa kunnille annettuun yksinoikeuteen huolehtia kotitalouksien ja niihin rinnastettavien toimijoiden jätteistä. Kunnalliset jätelaitokset hoitavat lakisääteistä velvoitettaan, mutta ovat samanaikaisesti tulleet markkinoille tarjoamaan palveluitaan muun muassa yrityksille, jotka ostavat jätehuoltopalvelunsa avoimilta markkinoilta tuottamilleen jätteille.

Kunnallisten jätelaitosten kasvava toiminta markkinoilla ei perustu siihen, etteikö yritysten tuottamille jätteille olisi palveluja tarjolla, vaan jätelaitosten tarpeeseen turvata itselleen toimintakenttä perinteisen jätehuoltopalvelun, kaatopaikkasijoittamisen tarpeen vähentyessä.

Lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja markkinoilla tarjottavien palveluiden myyminen samassa yhtiössä on omiaan johtamaan ja on useilla alueilla johtanut kilpailuneutraliteetin vääristymiseen. Markkinoilla myytävien palvelujen kustannusvastaamattomuus, hintojen polkeminen ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ovat epätoivottuja ja ympäristötoimialallakin esiintyviä kilpailua vääristäviä ilmiöitä.

Kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on sekä kansallisella että pohjoismaisella tasolla nostanut jätehuoltosektorilla ilmenevät kilpailun vääristymät erityisen tarkastelun kohteeksi. Lakisääteisten palvelujen ja markkinoilla myytävien palvelujen hinnoittelussa on jo nyt näyttöä ristiinsubventiosta, johon kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on joutunut puuttumaan. **KKV on jätealaa koskevissa suositellut jätealalle lisää markkinaehtoisia ratkaisuja ja kunnan roolin selkiyttämistä** (raportti 2/2016).

Kilpailun toimivuuden ja markkinoiden kehittymisen kannalta lähtökohtana tulisi olla, että sidosyksiköt eivät osallistu lainkaan toimintaan avoimilla markkinoilla, vaan palvelevat yksinomaan omistajansa tarpeita.

Kuntien jätelaitosten (33 kpl) markkinaehtoisen toiminnan keskiarvo on 7 %. Kolmasosalla sitä ei ole lainkaan. Nykyisen EU:n oikeuskäytännön eli yli 10 % ulosmyyntiä on viidellä jätelaitoksella ja vain yhdellä sitä on yli 20 %. Erityisesti näillä alueilla toiminta on niin laajaa, että sillä on väistämättä vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen.

YTP katsoo, että julkisen sektorin toiminnasta aiheutuvien kilpailuneutraliteettiongelmien hillitsemiseksi on jo aiemmin säädettyjen velvoitteiden (yhtiöittämisvelvoite ja kilpailu- ja kuluttajaviraston valtuudet valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista) jatkoksi rajattava kilpailun vääristymistä ja kilpailuneutraliteettiongelmia myös hankintalailla sidosyksikön ulosmyyntiä tiukasti rajoittamalla.

Ulosmyynnin ei tulisi missään olosuhteissa vaarantaa julkisen ja yksityisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan tasapuolisuutta. Parhaimmassa tapauksessa lakisääteistä ja markkinaehtoista toimintaa ei sallittaisi lainkaan samassa yhtiössä.

Kuntien jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan rajoittaminen varmistaa, että kuntalaiset maksavat vain itse tuottamansa jätteen jätehuollosta. Jätelakiin on kirjattu aiheuttaja maksaa -periaate (20 §) eli kuluttaja maksaa oman jätehuoltonsa ja elinkeinoelämä omansa. Näin myöskään elinkeinoelämän jätehuollosta saatavilla markkinaehtoisilla tuloilla ei tule kustantaa tai tukea kuntalaisten jätehuoltoa.

Jätehuoltosektorin näkökulmasta sidosyksikölle ei ole tarpeen sallia edes tilapäistä ja vähäistä myyntiä muille kuin omistajilleen, koska jätelaki sisältää erityissäännöksen kuntien toissijaisesta velvollisuudesta (jätelaki 646/2011, 33 §). Kyseinen säännös velvoittaa kunnan järjestämään muun kuin sen vastuulle tarkoitetun jätteen jätehuollon, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää.

Näin ollen mahdollinen jätehuoltopalveluiden mahdollinen tarjonnan puute tietyllä alueella tai muut jätehuollon erityistilanteet eivät vaadi ulosmyynnin sallimista, vaan tarvittava jätehuoltopalvelu voidaan hoitaa lakisääteisesti kunnille annetun toissijaisen velvollisuuden nojalla.

YTP on valmis hyväksymään, että tätä kuntien toissijaista vastuuta (TSV) jätehuollossa ei luettaisi osaksi hankintalakiehdotuksessa kansallisesti määriteltäviä sidosyksikön ulosmyyntirajaa (5 % ja 500 000 euroa).

Tämän edellytys on kuitenkin se, että jätelakiin tehdään tarvittavat muutokset TSV-palvelun väärinkäytösten estämiseksi ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Kuntien toissijaista velvollisuutta koskevaan pykälään ei aikanaan luotu sitä laadittaessa mekanismia, jolla TSV-palvelun edellytysten täyttymistä valvottaisiin etu- tai jälkikäteen. Näin ollen viranomaisten tai markkinoilla toimivien ei ole mahdollista seurata, mitä jätettä kunnan jätelaitos käsittelee TSV-palvelun nojalla.

Valvontamekanismien puuttuminen on mahdollistanut laajasti elinkeinoelämän jätteen kirjaamisen kirjanpidossa TSV-palveluksi sellaisissakin tilanteissa, joissa jätteen haltija olisi voinut hankkia palvelun yksityisiltä toiminnanharjoittajilta. Tämä tarkoittaa, että tosiasiallista sidosyksikköasemaan vaikuttavaa ulosmyyntiä on kirjattu TSV-palveluksi. **Jätelakia tulee jatkossa muuttaa niin, että TSV-palvelusta tehdään läpinäkyvämpää ja valvotumpaa.**

Kunnioitavasti

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry



Tatu Rauhamäki