

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tiivistelmä

Kierrätysteollisuus kannattaa hallituksen esityksen tavoitetta vahvistaa kilpailuneutraliteettia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Esitys on oikeansuuntainen ja tukee hallitusohjelman tavoitetta tasapuolisten kilpailuolosuhteiden vahvistamisesta. Jatkovalmistelussa esitystä tulisi kuitenkin täsmentää erityisesti seuraavilta osin:

1. Julkisen toiminnan markkinoilla tulee perustua todettuun markkinapuutteeseen. Kilpailuneutraliteettisääntelyn tulee ehkäistä tilanteita, joissa julkinen toiminta syrjäyttää markkinaehtoista toimintaa ja syntynyttä markkinapuutetta käytetään perusteena julkisen toiminnan laajentamiselle.
2. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmän tulee mahdollistaa selkeä ja ennakoitava rajanveto julkisen palvelutehtävän ja markkinaehtoisen toiminnan välillä. Hallituksen esityksen perusteluihin tulisi lisätä konkreettisia esimerkkejä sääntelyn soveltamisesta.
3. Markkinaehtoisuuden arvioinnille tulee laatia selkeät ja käytännössä sovellettavat arviointikriteerit, jotta hallituksen esityksen tavoite arvioida markkinaehtoisuutta koko toiminnan tasolla toteutuu käytännössä.
4. Kilpailuneutraliteettiin liittyvän valvonnan toimivuutta tulee arvioida myös jätelain mukaisen markkinapuutteen ja kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua (TSV) koskevan sääntelyn osalta. Kilpailuneutraliteettiin liittyvien valvontatehtävien yhdenmukaistaminen vahvistaisi sääntelyn johdonmukaista soveltamista.
5. Itsearviointi- ja dokumentointivelvollisuuden tulee aidosti lisätä kilpailuneutraliteetin toteutumista. Velvoitteen vaikuttavuus edellyttää riittävää läpinäkyvyyttä ja mahdollisuutta arvioida sen toteutumista myös ulkopuolelta.

Kilpailuneutraliteetti luo edellytykset toimiville kierrätysraaka-ainemarkkinoille

Kierrätysteollisuus pitää kilpailuneutraliteetin vahvistamista välttämättömänä toimivien kierrätysraaka-ainemarkkinoiden, yksityisten investointien ja kiertotalouden kasvun näkökulmasta. Hallituksen esitysluonnos on oikeansuuntainen ja toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa kilpailuneutraliteettia. Esitystä tulee kuitenkin täsmentää, jotta uudistus aidosti vahvistaa markkinoiden toimivuutta ja lisää investointien ennakoitavuutta.

Kilpailuneutraliteetin merkitys korostuu toimialoilla, joilla lakisääteisiä julkisia tehtäviä ja markkinaehtoista liiketoimintaa harjoitetaan rinnakkain. Tällöin sääntelyn tulee varmistaa, ettei lakisääteinen asema johda perusteettomaan kilpailuetuun markkinoilla. Julkisen sektorin lakisääteinen rooli ja markkinaehtoinen liiketoiminta täydentävät parhaimmillaan toisiaan. Näin luodaan edellytykset investoinneille, innovaatioille ja toimiville kierrätysraaka-ainemarkkinoille. Toimivat kierrätysraaka-ainemarkkinat ovat keskeinen osa Suomen kilpailukykyä ja strategista omavaraisuutta.

Julkisen toimijan rooli täydentämässä toimivia markkinoita

Julkisen toimijan tehtävänä on turvata palvelut vain silloin, kun markkina ei niitä tuota. Kun markkinat toimivat, julkisen toimijan ei tule kilpailla niiden kanssa normaalina markkinatoimijana.

Julkisen toiminnan tulee näin ollen perustua todettuun markkinapuutteeseen, ei oletukseen siitä. Muutoin syntyy riski, että julkinen toiminta syrjäyttää markkinaehtoisia toimijoita, minkä jälkeen markkinapuutetta käytetään perusteena julkisen toiminnan laajentamiselle.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn tavoitteena tulee olla myös tällaisen itseään vahvistavan kehityksen ehkäiseminen.

Erytisesti jätelain mukaisissa palveluissa on tärkeää, että lakisääteinen jätehuolto, kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu (TSV) ja markkinaehtoinen liiketoiminta pysyvät selkeästi toisistaan erillisinä. Julkisen toimijan tehtävänä on täydentää toimivia markkinoita, ei korvata niitä.

Kilpailuneutraliteetti tukee puhtaan siirtymän investointeja

Yksityiset investoinnit syntyvät vain markkinoille, joilla toimintaympäristö on ennakoitava ja kilpailuedellytykset ovat tasapuoliset. Kierrätyslaitoksia, materiaalien talteenottoa, jalostuskapasiteettia ja uusia kiertotalousratkaisuja ei rakenneta markkinoille, joilla kilpailuedellytykset voivat muuttua julkisen toimijan kilpailuedun vuoksi.

Toimivat markkinat eivät ainoastaan lisää investointeja vaan vauhdittavat myös innovaatioita, tehokkuutta ja uusien kiertotalousratkaisujen syntymistä. Markkinaehtoisesti toimivat kierrätysmarkkinat tuottavat parhaat ratkaisut ympäristön, talouden ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Kiertotalous voi toteutua vain markkinaehtoisesti.

Kiertotalous ei ole pelkkää jätehuoltoa. Se on kotimaisten kierrätysraaka-aineiden tuotantoa, materiaalien jalostusta ja kiertotalousliiketoimintaa. Kilpailuneutraliteettisääntelyn tulee tukea

näiden markkinoiden kehittymistä eikä ylläpitää rakenteita, jotka vaikeuttavat markkinaehtoisten investointien syntymistä.

Kilpailuneutraliteettia ei tule tarkastella yksinomaan lakisääteisten velvoitteiden näkökulmasta. Sääntelyn tulee samalla mahdollistaa kilpailukykyisten kierrätysraaka-ainemarkkinoiden kehittyminen osana Suomen kiertotaloutta, teollisuuden kilpailukykyä ja huoltovarmuutta.

Sääntelyn lisäksi tarvitaan valvontaa

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää sääntelyn lisäksi avointa tiedonsaantia, läpinäkyvää toimintaa, selkeitä arviointikriteerejä sekä tehokasta valvontaa. Itsearviointiin tulee aidosti ohjata toimintaa eikä muodostua pelkäksi hallinnolliseksi veloitteeksi. Samalla markkinatoimijoilla tulee olla riittävät mahdollisuudet arvioida kilpailuneutraliteetin toteutumista käytännössä.

Kilpailuneutraliteetin tehokas toteutuminen edellyttää selkeää ja yhdenmukaista valvontajärjestelmää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on omista selvityksissään tunnistanut jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyviä rakenteellisia ongelmia, kuten markkinapuutteen toteamisen epäselvyyksiä ja TSV-palveluihin liittyviä kilpailuvaikutuksia. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida kilpailuneutraliteettiin liittyvien valvontatehtävien kokoamista KKV:lle myös jätelain mukaisen markkinapuutteen ja TSV:tä koskevan sääntelyn osalta.

Pykäläkohtaiset huomiot

30 a § Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kierrätysteollisuus kannattaa kilpailuneutraliteettisääntelyn rakenteen selkeyttämistä ja KKV:n toimivallan vahvistamista. Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä kilpailuneutraliteettisääntelyn vaikuttavuutta ja parantaa valvonnan tehokkuutta, mitä voidaan pitää perusteltuna.

Kilpailuneutraliteetin tehokas toteutuminen edellyttää kuitenkin myös selkeää ja yhdenmukaista valvontajärjestelmää. Jätealalla kilpailuneutraliteettiin liittyvä valvonta on edelleen hajautunut, vaikka kysymys on markkinoiden toimivuudesta ja kilpailuneutraliteetin toteutumisesta.

KKV on omista selvityksissään tunnistanut jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyviä rakenteellisia ongelmia. Virasto on muun muassa todennut, että markkinapuutteen toteaminen kaipaa selkeyttämistä ja että jätteenpolttokapasiteetin omistus näyttäisi olevan yhteydessä suurempaan kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun käyttöön.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kilpailuneutraliteettiin liittyvien valvontatehtävien yhdenmukaistamista myös jätelain mukaisen markkinapuutteen ja kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevan sääntelyn osalta. Kilpailuneutraliteetin arviointi edellyttää kilpailuoikeudellista asiantuntemusta, markkina-analyysiä ja yhtenäistä soveltamiskäytäntöä riippumatta toimialasta.

30 b § Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmän lisääminen kilpailulakiin on yksi hallituksen esityksen tärkeimmistä uudistuksista. Selkeä ja ennakoitava rajanveto julkisen palvelutehtävän ja markkinaehtoisesta toiminnan välillä on kilpailuneutraliteetin toteutumisen perusedellytys.

Koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmä on tarkoituksella yleisluonteinen, perusteluilla on poikkeuksellisen suuri merkitys lain yhdenmukaisessa soveltamisessa. Tämän vuoksi perusteluihin tulisi sisällyttää konkreettisia esimerkkejä lain soveltamisesta tilanteista, joissa toiminta katsotaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Tämä parantaisi sääntelyn ennakoitavuutta sekä julkisten toimijoiden että markkinoilla toimivien yritysten näkökulmasta.

Jätelain mukaisessa toiminnassa selkeä rajanveto on tärkeää tilanteissa, joissa lakisääteinen jätehuolto, kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu ja markkinaehtoinen toiminta liittyvät toisiinsa. Vaikka näitä kysymyksiä ei ratkaista kilpailulaissa, niiden huomioon ottaminen perusteluissa helpottaisi sääntelyn yhdenmukaista soveltamista.

Markkinaehtoisuuden arviointi

Kierrätysteollisuus pitää erittäin kannatettavana, että markkinaehtoisesta toiminnan vaatimus laajennetaan koskemaan pelkän hinnoittelun sijasta toimintaa kokonaisuutena. Muutos vastaa paremmin markkinoiden käytännön toimintaa ja EU:n markkinataloustoimijaperiaatetta. Hallituksen esityksessä tunnustetaan perustellusti, että kilpailuneutraliteettiongelmat voivat liittyä myös esimerkiksi rahoitukseen, investointeihin, ristisubventioon ja rakenteellisiin kilpailuetuihin.

Jatkovalmistelussa markkinaehtoisuuden arviointia tulisi kuitenkin täsmentää käytännössä sovellettavilla arviointikriteereillä. Erityisesti rahoituksen ehtojen, riskinkannon, pääoman tuottovaatimuksen, markkinavertailun sekä rakenteellisten kilpailuetujen arvioinnista olisi hyödyllistä antaa tarkempaa ohjeistusta. Selkeät arviointiperusteet parantaisivat oikeusvarmuutta ja yhdenmukaistaisivat lain soveltamista. Markkinaehtoisuuden arviointia olisi tarkoituksenmukaista tukea valtakunnallisesti yhdenmukaisella ohjeistuksella tai tarkemmilla arviointiperusteilla.

30 c § Itsearviointi- ja dokumentointivelvollisuus

Kierrätysteollisuus kannattaa itsearviointi- ja dokumentointivelvollisuuden säätämistä. Ennakollinen arviointi voi parhaimmillaan ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmia jo ennen niiden syntymistä ja lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä. Itsearviointien keskeisten tietojen tulisi olla helposti saatavilla. Avoimuus lisää luottamusta kilpailuneutraliteetin toteutumiseen sekä julkisten toimijoiden että markkinoilla toimivien yritysten näkökulmasta.

Velvoitteen vaikuttavuus riippuu kuitenkin siitä, että itsearviointi perustuu riittävän selkeisiin arviointiperusteisiin ja että arviointi dokumentoidaan tavalla, joka mahdollistaa myös jälkikäteisen arvioinnin. Muutoin on vaarana, että eri toimijat soveltavat sääntelyä eri tavoin, mikä heikentää oikeusvarmuutta.

30 d § Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämistä koskevien säännösten täsmentäminen on erittäin kannatettavaa. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen ratkaistaan käytännössä toimintatapojen, kustannusten kohdentamisen ja yhteisten resurssien läpinäkyvän käytön kautta.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset eivät käytännössä synny pelkästään hinnoittelusta vaan myös siitä, miten yhteisiä resursseja kohdennetaan kilpailullisen ja muun toiminnan välillä. Erityisesti henkilöstön, kaluston, toimitilojen, tietojärjestelmien ja muun yhteisen infrastruktuurin käytön tulee olla läpinäkyvästi kohdennettua, jotta markkinaehtoisuuden toteutumista voidaan arvioida luotettavasti. Kirjanpidon eriyttämisen tavoitteena tulee olla todellinen läpinäkyvyys eikä pelkästään kirjanpidollinen erottelu. Sääntelyn tulee mahdollistaa myös rakenteellisten kilpailuetujen ja mahdollisen ristisubvention tunnistaminen.

Kirjanpidon eriyttämistä koskevaa ohjeistusta tuleekin täsmentää mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Tämä vähentäisi tulkintaeroja ja parantaisi eri toimijoiden tasapuolista kohtelua. Kirjanpidon eriyttämistä koskevan kuvauksen tulee olla rakenteeltaan mahdollisimman yhdenmukainen ja vertailukelpoinen. Tämä tukee sekä toimijoiden itsearviointia että kilpailuneutraliteetin valvontaa. Samaa tietopohjaa tulisi voida hyödyntää sekä itsearvioinnissa että tilinpäätöksen liitetiedoissa hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

32 § Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kierrätysteollisuus pitää perusteltuna, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kohdentaa valvontaansa kilpailun toimivuuden kannalta merkittävimpiin tapauksiin. Priorisoinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös kilpailuvaikutusten rakenteellinen merkitys. Kilpailuneutraliteettiongelmat syntyvät usein vähitellen, ja useiden yksittäisten ratkaisujen yhteisvaikutus voi olennaisesti heikentää markkinoiden toimivuutta, estää investointeja ja sulkea markkinoita yksityisiltä toimijoilta.

Pelkästään yksittäisen tapauksen taloudellinen arvo ei siten aina kuvaa asian merkitystä markkinoiden toimivuuden kannalta. Priorisoinnissa tulisi ottaa huomioon myös kilpailuvaikutusten kumulatiivisuus sekä vaikutukset markkinoiden kehittymiseen pitkällä aikavälillä.

Nores Mia
Kierrätysteollisuus ry