



EY Economic Advisory

Hallitusohjelman jätehuoltoa koskevien kirjausten vaikutuksia

Marraskuu 2023
Raportti Suomen Kiertovoima ry:lle

Julkaisutiedot

EY Advisory Oy (jäljempänä "EY") on tehnyt Suomen Kiertovoima ry:n (jäljempänä "Asiakas") toimeksiannosta vaikutusarvion hallitusohjelman kirjausten potentiaalisista taloudellisista vaikutuksista kunnallisten jätelaitosten toimintaan, kuntalaisiin ja yrityksiin.

EY:n työn tulokset, mukaan lukien raportin valmistelussa tehdyt oletukset ja taustaedellytykset, on eritelty tässä raportissa, joka on päivätty 21.11.2023 ("Raportti"). Raportti on luettava kokonaisuudessaan mukaan lukien julkaisutiedote, työn laajuus, liitteet ja mahdolliset rajoitukset. Viittaus Raporttiin tarkoittaa viittausta Raportin mihin tahansa osaan. EY ei ole tehnyt analyysia tai päivittänyt raporttia Raportin päiväyksen jälkeen. Tämän vuoksi Raportissa ei huomioida 21.11.2023 jälkeen ajoittuvia tapahtumia tai olosuhteita, emmekä ota vastuuta Raportin päivytyksestä kyseisiä tapahtumia tai olosuhteita vastaavaksi.

EY on valmistellut Raportin Asiakkaan eduksi ja on huomionut vain Asiakkaan tarpeet. EY ei ole sitoutunut toimimaan eikä ole toiminut minkään muun osapuolen neuvonantajana. Näin ollen EY ei takaa raportin asianmukaisuutta, tarkkuutta tai täydellisyyttä minkään muun osapuolen tarkoituksiin. Mikään muu osapuoli kuin Asiakas ("Kolmannet osapuolet") ei voi luottaa Raporttiin tai sen sisältöön. Kaikkien Kolmansien osapuolien, jotka saavat kopion Raportista, on luotettava omiin selvityksiinsä asioista, joita Raportti käsittelee, Raportin sisällöstä ja kaikesta, mikä aiheutuu Raportista tai sen sisällöstä tai millään tavoin liittyy näihin. Raporttimme ei sisällä sijoitusneuvontaa tai suosituksia tulevasta toiminnasta. Emme takaa, että mikään asiaankuuluva viranomainen tai kolmas osapuoli hyväksyisi mallintamamme skenaariot.

EY ei ole vastuussa Kolmansille osapuolille mistään menetyksistä tai edesvastuista, joita Kolmannet osapuolet saattavat kärsiä tai joita voi aiheutua Raportin sisällöstä, Raportin toimittamisesta Kolmansille osapuolille tai Kolmansien osapuolten tukeutumisesta Raporttiin. Jos Kolmannet osapuolet päättävät luottaa mihin tahansa tämän raportin sisältöön, he tekevät sen omalla vastuullaan.

Raportin sisällöstä tai Raportin toimittamisesta Kolmansille osapuolille ei saa esittää vaateita tai vaatimuksia eikä nostaa kanteita tai oikeusprosesseja EY:tä vastaan. EY vapautetaan pysyvästi kaikista tällaisista vaateista, vaatimuksista, kanteista tai prosesseista.

Tätä raporttia laatiessamme olemme tutkineet Asiakkaan toimittamia sekä muista luotettavina ja tarkkoina pidetyistä lähteistä hankittuja tietoja ja luottaneet niihin. Tietoomme ei ole tuotu, että mikään meille annetuista tai julkisista lähteistä hankituista tiedoista olisi virheellistä tai mitään osaa tiedoista olisi pidätetty meiltä. Emme tarkoita, eikä tätä pidä tulkita niin, että olisimme tarkistaneet meille toimitetut tiedot tai että kyselyillämme ei olisi voitu havaita seikkoja, jotka laajempi tutkimus voisi paljastaa.

Johtopäätöksemme perustuvat osin oletuksiin ja Asiakkaan toimittamiin sekä muista tietolähteistä toimeksiannon aikana saatuihin tietoihin. EY, sen jäsen tai työntekijä ei ole millään tavalla vastuussa kenellekään henkilölle tämän raportin virheistä, jotka johtuvat Asiakkaan antamista virheellisistä tiedoista tai muista käytetyistä tietolähteistä.

EY on antanut suostumuksensa raportin julkistamiseen. Raportin sisältämä materiaali, EY-logo mukaan lukien, on tekijänoikeuden alaista. Itse Raportin sisältämän materiaalin tekijänoikeudet, EY-logoa lukuun ottamatta, kuuluvat Asiakkaalle. Raporttia, EY-logo mukaan lukien, ei saa muuttaa ilman EY:n antamaa kirjallista lupaa.

EY:n vastuuta rajoittaa ammatillisia standardeja koskevan lainsäädännön mukaisesti hyväksytty järjestelmä.

SISÄLLYS

01	Jätehuoltojärjestelmä ja jätemarkkinan erityispiirteet	6
	1.1 Jätehuoltojärjestelmän nykytila	7
	1.2 Materiaalitori ja kunnan toissijainen vastuu	9
	1.3 Jätemarkkina taloustieteen näkökulmasta	11
02	Ulosmyyntirajan alentaminen	14
03	Tarkennuksia kunnan toissijaiseen vastuuseen	17
	3.1 TSV-toiminnan rajoittaminen	18
04	Sidosyksikkötiukennus	22
05	Hallinto- ja palvelutoimintojen jätteen poisrajaus	25
06	CASE-esimerkki (Mustankorkea Oy - Biokaasu)	27
	Lähteet	29





Tiivistelmä

Suomen Kiertovoima ry on pyytänyt EY Economic Advisorya arvioimaan vuoden 2023 hallitusohjelmaan kirjattujen, jätealaa koskevien muutosten vaikutuksia. Hallitusohjelman kirjaukset rajoittaisivat kuntien sidosyksikköinä toimivien jätelaitosten mahdollisuuksia myydä palveluitaan markkinalla sekä tarjota kuntien toissijaisen vastuun alle kuuluvia palveluita. Lisäksi kirjaukset kiristäisivät sidosyksikköasemaa koskevia sääntöjä ja rajaisivat kuntien ensisijaisesta vastuusta pois kuntien hallinto- ja palvelutoiminnan tuottamat jätteet.

Jätemarkkinaa käsitellään poliittisen päätöksenteon näkökulmasta usein yhtenä markkinana. Jätemarkkina koostuu kuitenkin useista osamarkkinoista, joiden kilpailu- ja muut olosuhteet vaihtelevat. **Keräilyssä ja kuljetuksessa** toimii useita yksityisiä yrityksiä, ja kunnalliset jätelaitokset myös hankkivat palveluita yrityksiltä. Jätteiden **käsittelyssä ja kierrätyksessä** yksityiset yritykset tarjoavat huomattavasti suppeampaa palvelua kuin kunnallinen jätehuolto. **Loppusijoituksessa ja poltossa** toimii vain julkinen sektori. Jätemarkkinaan vaikuttaa lisäksi maantiede: väestötiheys ja välimatkat vaikuttavat toiminnan kannattavuuteen, ja heijastuvat siihen, paljonko yksityisiä yrityksiä markkinalla toimii.

Jätemarkkinalla on lisäksi useita erityispiirteitä, jotka vaikuttavat sen toiminnan logiikkaan. Markkinalla on vähintäänkin **luonnollisen monopolin piirteitä**: toiminnassa on **mittakaavaetuja** ja **tiheysetuja**. Mittakaavaetujen takia yksikkö- ja rajakustannukset pienenevät, mitä enemmän jätettä käsitellään. Toiminta vaatii tietyn minimimäärän jätettä, jotta se muodostuu kannattavaksi. Palveluiden järjestäminen erityisesti arvoketjun loppupäässä vaatii suuria kiinteitä kustannuksia ja investointeja, jotka muuttuvat kannattaviksi vain, jos tietty toiminnan volyymi saavutetaan. Mittakaavaetujen takia markkinalla ei voi toimia kannattavasti useita toimijoita, toisin kuin normaalissa markkinatilanteessa. Kuntalaisten ja kansantalouden näkökulmasta kustannukset ja siten jätemaksut ja hinnat ovat pienemmät, kun jätettä käsitellään tarpeeksi suurissa yksiköissä.

Kunnilla on toissijainen ja viimesijainen vastuu jätehuollon järjestämisestä, ja toisaalta etuoikeus kotitalouksien jätteeseen. Kunnat ovat lopulta vastuussa siitä, että jätehuollon palvelut voidaan tarjota koko arvoketjussa ja ympäri Suomen. Jätelaitosten tulee vastuunsa toteuttamiseksi ylläpitää tiettyä infrastruktuuria, eivätkä ne voi, toisin kuin yritykset, valita toimivansa vain erityisen kannattavilla markkinoilla. Jäteinfrastruktuurin ylläpitäminen kannattavasti edellyttää tiettyä jätemäärää, minkä perusteella jätelaitokset ovat tehneet jäteinfrastruktuuria koskevat investointipäätökset ja kannattavuuslaskelmat. Jos hallitusohjelman kirjaukset vähentävät jätelaitosten saaman jätteen määrää, investointien kannattavuus heikkenee. Toisaalta, jos markkinoilla ei toimi yksityisiä yrityksiä, jätelaitosten toiminnan rajoittamisen seurauksena jäte palautuu kunnan jätelaitoksen vastuulle. Tämä lisää jätteenhaltijayritysten ja jätelaitosten hallinnollisia kustannuksia, vaikka lopputulos on sama kuin lähtötilanteessa.

Jätteenhaltijayritysten näkökulmasta jätelaitosten ulosmyynnin rajoittaminen voi johtaa tilanteeseen, missä jätelaitokset joutuvat purkamaan sopimuksia ja kieltäytymään tarjoamasta palveluita yrityksille. Yritykset joutuvat tässä tapauksessa kuljettamaan jätteensä kauemmas, mikä lisää niiden kustannuksia. Kuntalaisten näkökulmasta hallitusohjelmakirjaukset johtavat pääasiassa huonompaan lopputulokseen, sikäli kuin ne lisäävät paineita korottaa jätemaksuja.

Jätelaitosten tarjoamat toissijaisen vastuun alla tarjottavat palvelut vaativat hallitusohjelmakirjauksen mukaan jatkossa todellisen markkinapuutteen toteamista. Selvityksemme mukaan jätelaitosten TSV-toiminta kohdistuu pääasiassa jätteiden vastaanottoon ja polttoon, jätteiden loppusijoitukseen ja haja-asutusten jätehuoltoon. TSV-palvelut vaikuttavatkin kohdistuvan niihin palveluihin, joita yksityiset yritykset eivät tarjoa. Mittakaavaetujen takia arvoketjun loppupäähän ei todennäköisesti syntyisi palveluita tarjoavia yrityksiä, vaikka TSV-toimintaa rajoitettaisiin. TSV-toiminnan rajoittaminen vaikuttaisi lähinnä lisäävän jätteenhaltijoiden ja palveluntarjoajien hallinnollista taakkaa ilman merkittävää etua yksityiselle sektorille.



Tiivistelmä

Jätelaitokset ovat kuntien sidosyksiköitä, mikä tarkoittaa että kunnat voivat ostaa jätelaitoksilta palveluita kilpailuttamatta niitä ensin. Hallitusohjelmassa ehdotetaan sidosyksiköille 10 prosentin vähimmäisomistusta. Mikäli tiukennus tulisi voimaan, 27 KIVO:n jäsenenä olevista 33 jäsenlaitoksesta joutuisi uudelleenjärjestelmään omistuksensa. Tällä olisi vaikutuksia ainakin 253 kunnassa. Uudelleenjärjestely tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jätelaitokset karsisivat omistajiaan (pilkkominen) tai muuttaisivat omistajien omistusosuuksia. Jätelaitosten haastatteluiden perusteella sidosyksikkösääntelyn tiukentaminen kohtelisi kuntien jätelaitoksia eriarvoisesti sekä vähentäisi jätelaitosten tehokkuutta. Kun pienet ja isot kunnat eivät voi tehdä yhteistyötä, etäisyydet palveluihin kasvavat, mikä vaikuttaa jätelaitosten tehokkuuteen ja kuntalaisten jätemaksuihin. Myös yritykset kärsisivät etäisyyksien kasvattamista jätteenhuollon kustannuksista.

Hallitusohjelmassa esitetään lisäksi, että kuntien vastuu rajataan vain kotitalousjätteisiin, joka käytännössä voisi tarkoittaa kuntien hallinto- ja palvelutoiminnasta (HAPA) syntyvän jätteen pois rajaamista kuntien vastuulta. Kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa ovat esimerkiksi koulut, päiväkodit ja virastot. HAPA-jätteen määrä ja näin ollen merkitys jätteenkäsittelyn kannattavuudelle vaihtelee jätelaitoksittain. Tähän mennessä kuntien jätelaitokset ovat hoitaneet HAPA-jätteen keräyksen ja jätehuollon järjestämisen. Jatkossa kuntien täytyisi itse joko kilpailuttaa jätehuolto tai hankkia se suoraan jätelaitokselta sen sidosyksikköasemaan perustuen. Kuntien hallinto- ja palvelutoiminta sijoittuu usein asutusten keskelle, minkä takia jätelaitosten on tähän mennessä ollut tehokas kilpailuttaa niiden jätehuolto yhdessä ympäröivän asutuksen jätehuollon kanssa yhteisinä kokonaisuuksina. Lisäksi kuntien jätelaitokset ovat suurempi hankkija ja kokenut kilpailuttaja toisin kuin kunnat, mikä mahdollistaa halvemman hinnan neuvottelemisen alihankkijoilta. Korkeammat hankinnan kustannukset kasvattaisivat paineita nostaa jätemaksuja.

Olemme hyödyntäneet selvityksessämme sekä määrällisiä että laadullisia aineistoja. Jätehuoltomarkkinaa koskevat perustiedot koostuvat pääsääntöisesti ELY-keskusten Jätehuoltorekisterin ja Materiaalitorin julkisesti saatavilla olevista tilastoista. Lisäksi olemme toteuttaneet haastatteluja kunnallisten jätelaitosten Mustankorkea Oy:n, Jätekuikko Oy:n ja Rosk'n Roll Oy Ab:n kanssa.

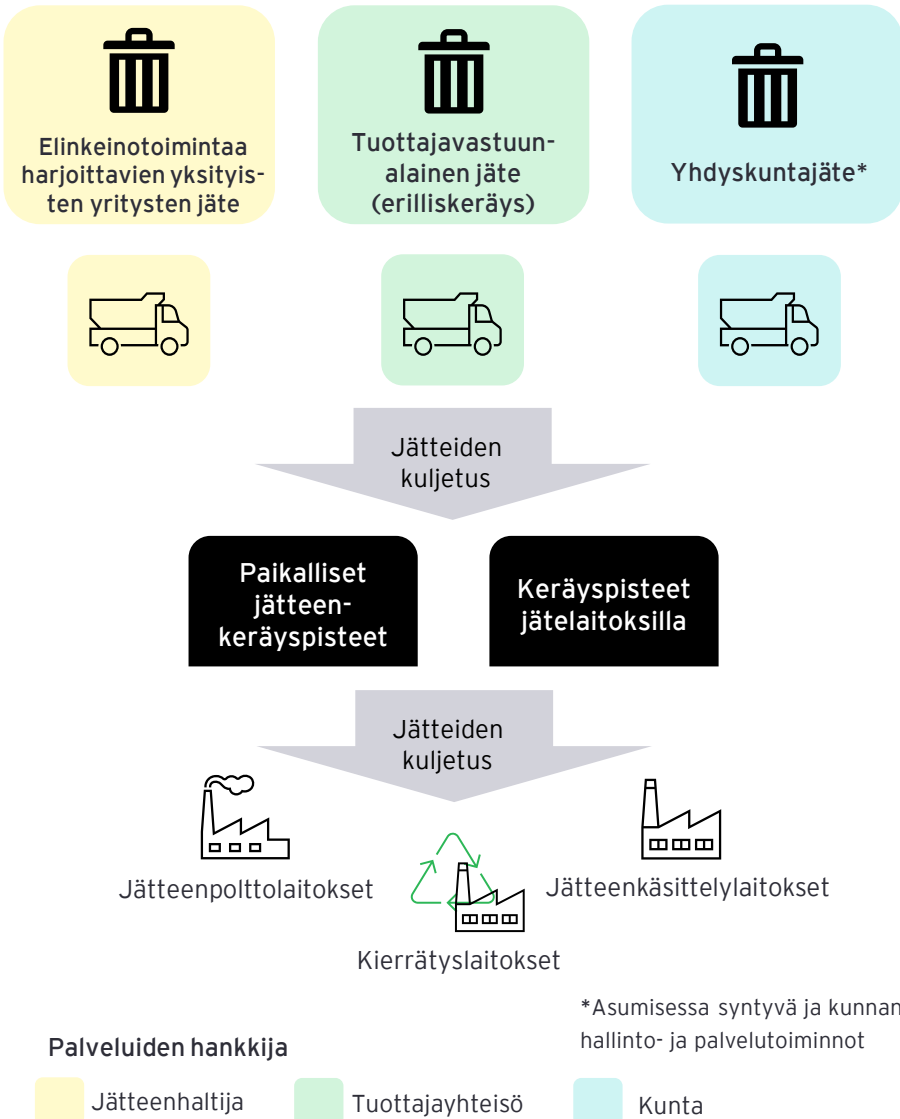
Raportin ensimmäisessä osassa kuvaamme lyhyesti nykyistä jätehuoltojärjestelmää ja jätemarkkinan erityispiirteitä taloustieteellisestä näkökulmasta. Tämän jälkeen analyysi kohdistuu hallitusohjelman kirjauksiin. Kuvaamme keskeiset vaikutuskanavat, mitä kautta hallitusohjelmakirjaukset vaikuttavat jätemarkkinan toimintaan, kuntalaisiin ja yrityksiin. Toinen kappale käsittelee ulosmyyntirajan alentamista, kolmas kappale kuntien toissijaisen jätevastuun tarkentamista eli TSV-toiminnan rajoittamista, neljäs kappale sidosyksikköasemaa koskevia tiukennuksia, ja viides kappale hallinto- ja palvelujätteen rajaamista pois kuntien ensisijaisesta vastuusta. Raporttimme kuudes osa päättyy case-esimerkkiin biokaasusta, joka havainnollistaa hallituskirjausten potentiaalisia vaikutuskanavia käytännössä.

Tämä selvitys tunnistaa jatkotutkimusta vaativia teemoja. Uusien hallituskirjausten yhtenä tavoitteena on edistää yksityistä toimintaa jätemarkkinoilla. Olisi arvokasta arvioida paljonko hallituksen ehdotukset vapauttaisivat jätettä kuntien jätelaitosten hallinnasta muille toimijoille, ja riittäisikö tämä määrä kannattavan yksityisen toiminnan perustamiseksi eri osiin jätemarkkinaa. Lisäksi kuntien hallinto- ja palvelutoimintojen (HAPA) jätteen määrää ja koostumusta tulisi selvittää tulevaisuudessa laajemmin paremman kokonaiskuvan ja vaikutusten ymmärtämiseksi.



Jätehuoltojärjestelmä ja jätemarkkinan erityispiirteet

Kuvio 1: Jätetyypit ja jätehuoltomarkkina yksinkertaistettusti



1.1 Jätehuoltojärjestelmän nykytila

Suomen jätehuoltojärjestelmä on kolmijakoinen. Jätteet jakautuvat jätelain nojalla ensisijaisesti joko **kunnan** vastuulle, **tuottajien** vastuulle tai **jätteenhaltijan** (elinkeinonharjoittajan) omalle vastuulle. Kunnalla on kuitenkin aina toissijainen ja viimesijainen vastuu jätehuollosta. Jätehuoltojärjestelmän rakentumisessa avainasemassa on niiden yksiköiden määrittäminen, jotka ovat tarpeeksi kyvykkäitä hoitamaan jätehuoltonsa itse vastuullisesti, ja toisaalta eri yksiköiden oikeus jätehuoltonsa järjestämiseen. Järjestelmä esimerkiksi tunnistaa, ettei yksittäinen henkilö tai kuntalainen välttämättä pysty kantamaan vastuuta jätteistään. Tästä syystä kuntalaisten jätehuolto on annettu kunnan tehtäväksi.

Jätehuoltomarkkinat palvelevat kuntalaisia, yritysasiakkaita sekä julkista sektoria. Kuvio 1 havainnollistaa jätehuollon rakennetta, ja sitä miten jätehuollon käytännön järjestäminen vaihtelee jätetyypin mukaan. Myös elinkeinotoiminnasta syntyy niin kutsuttua yhdyskuntajätettä. Kaikesta yhdyskuntajätteeksi rinnastettavasta jätteestä suurin piirtein puolet on asumisessa ja kunnan toiminnoissa syntyvää jätettä, ja puolet elinkeinotoiminnan tuottamaa jätettä. Jätepalveluita voivat tarjota yksityiset yritykset tai kuntien jätehuoltolaitokset. Kaikkia jätepalveluita ei ole mahdollista ostaa yksityisiltä markkinoilta, jolloin jätepalveluita hankitaan kuntien omistamilta jätelaitoksilta.

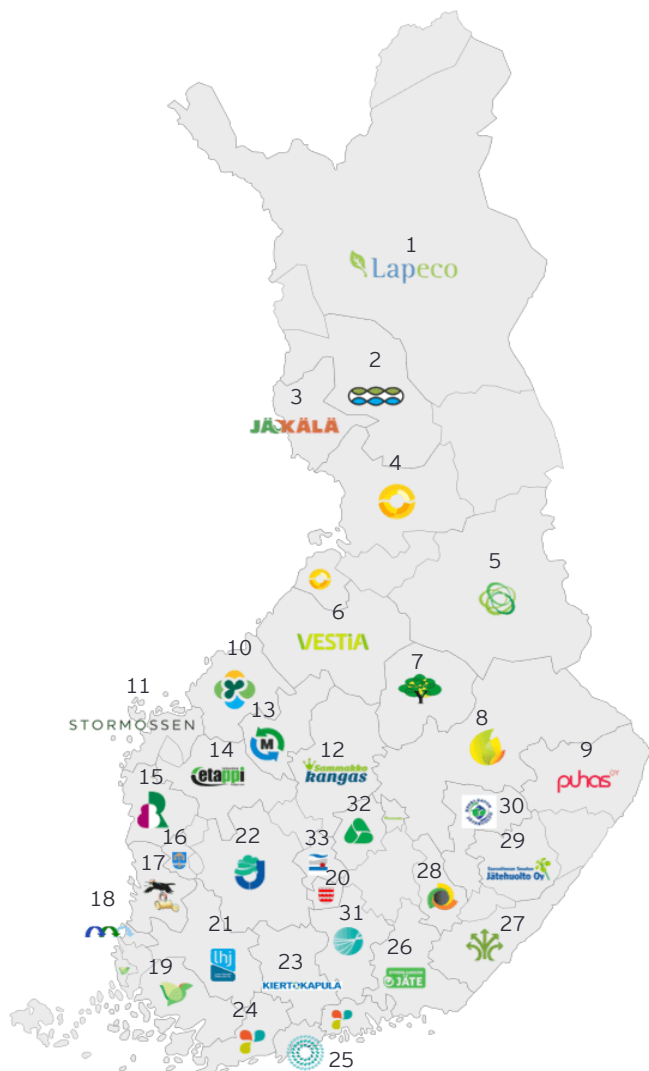
Yksityiset elinkeinoelämää harjoittavat yritykset ovat itsenäisesti vastuussa omista jätteistään. Yritysten tuottama jäte muodostaa volyymilla mitattuna noin 98 prosenttia (122 miljoonaa tonnia) vuosittaisesta suomalaisesta jätteestä, josta valtaosa on kaivostoiminnan jätettä.¹ Yritysten jäte käsitellään markkinaehtoisesti: jätettä tuottavat yritykset kilpailuttavat ja ostavat kuljetus- ja käsittelypalvelun tuottamalleen jätteelle. Tuottajavastuun alaisten tuotteiden jätehuollon järjestäminen on tuottajien vastuulla. Jätelaki velvoittaa tuottajavastuunalaiset tuottajat liittymään tuottajayhteisöön tai perustamaan sellaisen tuottajavastuun toteuttamiseksi, ellei kyseessä ole poikkeustapa.² Tuottajayhteisöt hoitavat jäsentensä laissa säädetyt velvoitteet tuottajamaksua vastaan. Käytännössä tuottajayhteisöt kilpailuttavat jätteen keräily-, kuljetus- ja käsittelypalvelut. Toisaalta myös kuntalaiset osallistuvat

tuottajavastuun alaisten tuotteiden jätehuoltoon ja niiden kustannuksiin kuljettamalla jätteet oikeille jätepisteille. Tuottajayhteisöt siis hyötyvät keräilyn pienempinä kustannuksina ja etuoikeutena kerätä jätettään. Nämä kustannukset heijastuvat kuluttajakuntalaisille. Suomessa tuottajavastuunalaisia tuotteita ovat pakkaukset, akut ja paristot, sähkö- ja elektroniikkaromu (SER), renkaat, ajoneuvot ja paperituotteet. Tuottajavastuunalaiset tuotteet muodostavat noin 1,3 miljoonaa tonnia jätettä vuosittain.¹

Nykyhetkellä kuntavastuu koskee asumisessa ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvää jätettä.³ Kunnan hallinto- ja palvelutoimintaan lukeutuvat esimerkiksi koulut ja päiväkodit. Julkisten terveydenhuollon yksiköiden yhdyskuntajätteen jätetuotto puolestaan siirtyi vuodesta 2023 alkaen uusille hyvinvointialueille (poislukien Helsinki).⁴ Toistaiseksi kunta kuitenkin kantaa käytännössä useimmissa hyvinvointialueiden terveydenhuoltoyksiköissä järjestämisvastuun yhdyskuntajätehuollosta.⁴ Ensisijaista kuntavastuun alaista jätettä muodostuu noin 1,5 miljoonaa tonnia vuosittain. Ensisijaisen kuntavastuun rinnalla kunnilla on toissijainen vastuu (TSV) elinkeinoelämän ja muun julkisen toiminnan jätteistä mikäli yksityistä palveluntarjoajaa ei löydy kohtuullisella hinnalla yksityisiltä markkinoilta.³ Tilannetta kutsutaan **markkinapuutteeksi** ja sen toteutukseksi hyödynnetään Materiaalitoria, joka on Motiva Oy:n ylläpitämä jätehuollon markkinapaikka. Lisäksi kunnat kantavat jätteestä viimesijaisen vastuun poikkeus- ja kriisitilanteissa. Pääsääntöisesti kunnat ovat perustaneet kunnallisia jätelaitoksia jätevastuunsa toteuttamiseen. Suomen kiertovoiman (KIVO) jäsenenä on yhteensä 33 kunnan jätelaitosta, ja niiden toiminta-alueet ilmenevät kuviosta 2. Jätelaitokset ovat monesti useamman kunnan yhteisomistuksessa, ja pääsääntöisesti omistusosuudet jakaantuvat kuntien asukasmäärän mukaan.

1. KIVO (2023).
2. Jätelaki 17.6.2011/646.
3. Kuntaliitto (n.d.).
4. Ympäristöministeriö (2023).

Kuvio 2: Kunnan jätelaitokset, jotka ovat KIVOn jäseniä³



1.1 Jätehuoltojärjestelmän nykytila

1. Lapin Jätehuolto kuntayhtymä	17. Keräämö Oy
2. Napapiirin Residuum Oy	18. Rauman seudun jätehuoltolaitos
3. Perämeren Jätehuolto Oy	19. Lounais-Suomen jätehuolto Oy
4. Kiertokaari Oy	20. Kuhmoisten kunta
5. Kainuun jätehuollon kuntayhtymä	21. Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy
6. Vestia Oy	22. Pirkanmaan Jätehuolto Oy
7. Ylä-Savon Jätehuolto Oy	23. Kiertokapula Oy
8. Jäteukko Oy	24. Rosk'n Roll Oy Ab
9. Puhas Oy	25. HSY:n jätehuolto
10. Ekorosk Ab Oy	26. Kymenlaakson Jäte Oy
11. Stormossen Ab Oy	27. Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy
12. Sammakkokangas Oy	28. Metsäairila Oy
13. Millespakka Oy	29. Kierrätysyhtiö Rippee Oy
14. Lakeuden Etappi Oy	30. Keski-Savon Jätehuolto liikelaitoskuntayhtymä
15. Botniarosk Oy Ab	Salpakierto Oy
16. Kankaanpää	32. Mustankorkea Oy
33. Jämsän kaupunki	

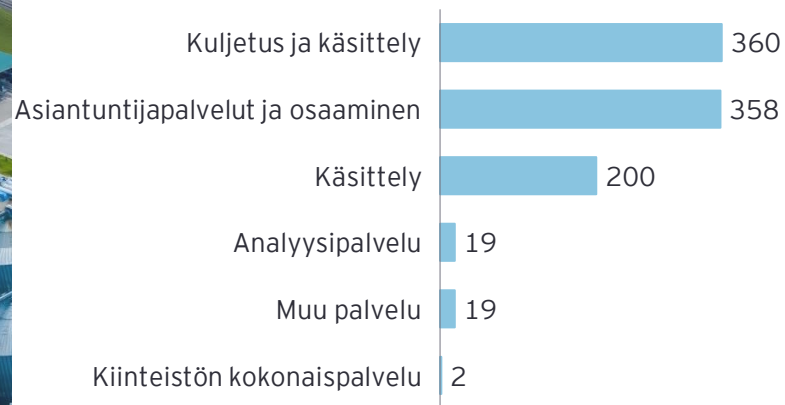
Jätelaitokset ovat kuntien sidosyksiköitä, mikä tarkoittaa, että kuntien ei tarvitse kilpailuttaa jätehuoltopalveluitaan, vaan ne voivat ostaa palvelut suoraan sidosyksiköltään. ¹ Jätelaitokset puolestaan joko ulkoistavat palveluiden toteuttamisen tai tarjoavat ne itse. Sidosyksikköasema kuitenkin rajoittaa jätelaitosten palveluiden ulosmyyntiä muille asiakkaille kuin kunnalle, käytännössä yrityksille. Tällä hetkellä sidosyksiköiden ulosmyyntiraja on 10 prosenttia sidosyksen liikevaihdosta ilman euromääräistä ylärajaa. ¹ Osa kuntien jätelaitoksista on perustanut tytäryhtiöitä, jotka mahdollistavat kaupallisen toiminnan erottamisen ensisijaisen kuntavastuun toteuttamisesta. Tytäryhtiöitä eivät sido samanlaiset ulosmyyntirajoitukset kuin sidosyksikköasemaa nauttivia jätelaitoksia. Toisaalta tytäryhtiöt eivät voi myydä palveluja kunnalle ilman kilpailuttamista sidosyksikköaseman puuttumisen takia.

Kunnallinen jätehuolto kustannetaan kuntalaisilta kerätyillä jätemaksuilla, ei verovaroin. Jätemaksujen määrä vaihtelee kunnittain ja riippuu useista tekijöistä, kuten jätelaitoksen kustannuksista ja palvelurakenteesta, sekä jätteen määrästä ja laadusta. ² Kunnalliset jätelaitokset eivät tavoittele voittoa, sillä jätemaksuilla saa ansaita vain kohtuullisen tuoton pääomalle. Jätemaksun hyväksyy pääsääntöisesti jätehuoltolautakunta, joka on kunnallisen jätelaitoksen yhteinen jätehuoltoviranomainen. ²

1. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (n.d.).
2. Kuntaliitto (n.d.).
3. KIVO (2023)

1.2 Materiaalitori ja kunnan toissijainen vastuu

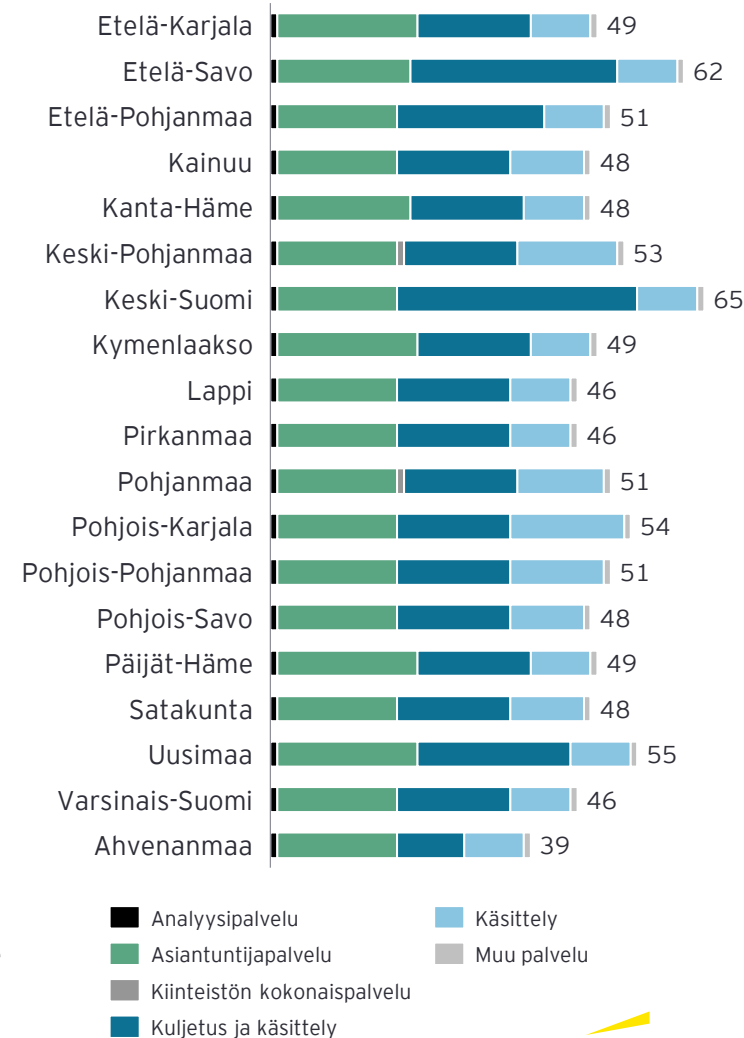
Kuvio 3: Materiaalitorissa tarjottujen palveluiden ilmoitusmäärä vuonna 2022⁴



Materiaalitori on vuonna 2019 käyttöönotettu jätealan toimijoiden palvelu. Motiva Oy:n ylläpitämä palvelu on tarkoitettu jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikaksi yrityksille ja organisaatioille. Materiaalitorissa voi myös etsiä ja tarjota näihin liittyviä jätehuolto- ja asiantuntijapalveluita.¹ Kuvio 3 havainnollistaa Materiaalitorissa tarjottuja palveluita palvelutyypeittäin. Tilastojen perusteella **eniten markkinoilta löytyy tarjontaa kuljetuksesta ja käsittelystä** sekä **asiantuntijapalveluista ja osaamisesta**. Tarkasteltaessa tarjottuja käsittelypalveluita eniten tarjoutuiksi palveluiksi nousevat esikäsittely, uudelleenkäytön valmistelu ja muu hyödyntäminen materiaalina. Vähiten käsittelypalveluita on tarjottu jätteenpoltossa ja polttoaineen valmistamisessa. Kuviossa 4 näkyy palveluiden ilmoitusmäärien jakaantuminen maakunnittain. Maakuntien välillä ei ole merkittävää vaihtelua ilmoitusmäärissä. Tämä voi viestiä siitä, että palveluita tarjoavat suuremmat koko maassa toimivat yritykset. Näiden kohdalla on tosin huomioitava, etteivät valtakunnallisetkaan yritykset palvele aivan kaikkia alueita. Lähinnä Keski-Suomi ja Etelä-Savo erottuvat muista maakunnista suuremmalla kuljetus ja käsittely -ilmoitusmäärällä.

Materiaalitori kehitettiin markkinapuutteen todentamisen helpottamiseksi. Vuodesta 2020 alkaen jätteen haltija on ollut velvollinen käyttämään Materiaalitoria markkinapuutteen toteamiseen.² Käytännössä yritykset ja organisaatiot pyytävät Materiaalitorilla tarjouksia jätteenhuolto- ja asiantuntijapalveluista. Mikäli jätteenhaltijan tarpeille ei löydy kahden viikon sisällä kohtuuhintaista palveluntarjoajaa, markkinapuute voidaan todeta. Markkinapuutteen tapauksessa kunnallinen jätelaitos voi toteuttaa tarvittavan jätehuollon kunnan toissijaisen vastuun (TSV) nojalla. Kohtuuhintaisuuden määrittely perustuu pitkälti jätteenhaltijan omaan arvioon. Jätteenhaltija voi tehdä enintään kolmevuotisen TSV-sopimuksen kunnallisen jätelaitoksen kanssa. TSV-palveluiden hinnoittelu perustuu usein kunnalliseen jätemaksuun, kun taas markkinoilla tarjottavan palvelun hinta muodostuu markkinaehtoisesti. Jätelaitos voi tarjota TSV-palveluita ilman markkinapuutteen toteamista, jos palveluiden kokonaisarvo on alle 2000 euroa vuodessa tai jos kyseessä on ennakoimaton ja kiireellinen tarve kuten onnettomuus.³ Käytännössä TSV-jätettä muodostuu myös niin, että yritykset vievät jätettä suoraan jätelaitoksille ilman erillistä sopimista. Tämä ei näy Materiaalitorin tilastoissa. Olemme arvioineet TSV-jätteen määrää haastatteluilla kappaleessa 3.

Kuvio 4: Materiaalitorissa tarjottujen palveluiden ilmoitusmäärä maakunnittain ja palvelutyypeittäin vuonna 2022⁴



1. Materiaalitori (n.d. a).
2. Hallituksen esitykset 40/2021 vp.
3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).
4. Materiaalitori (n.d. b).



1.2 Materiaalitori ja kunnan toissijainen vastuu

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toteuttaman selvityksen sekä sidosryhmähaastatteluiden perusteella Materiaalitorin käyttövelvoite ja sen tarkoitus ovat huonosti yritysten tiedossa. Materiaalitorin käyttövelvoite koetaan tarpeettomaksi, ja yrityksillä on halu jatkaa jätehuoltopalvelujen ostamista suoraan kunnalliselta jätelaitokselta. Kilpailuttamisesta koituva hallinnollinen taakka koetaan raskaaksi, eikä erityisesti pienillä yrityksillä ole halua käyttää resursseja sen järjestämiseen yrityksen ydintoiminnan sijaan.¹

1.3 Jätemarkkina taloustieteen näkökulmasta

Kuvio 5: Jätehuollon osamarkkinat



Jätehuoltomarkkina koostuu useasta osamarkkinasta, joiden toimijarakenne sekä erityispiirteet eroavat toisistaan. Osamarkkinat muodostuvat karkeasti jaoteltuna **jätteiden keräilystä ja kuljetuksesta, käsittelystä ja kierrätyksestä**, sekä **poltosta tai loppusijoituksesta**. Tarkemmin jaoteltuna käsittelyn ja kierrätyksen toiminnot sisältävät esikäsittelyä ja varastointia sekä hyödyntämistä ja kierrätystä. Jätehuoltomarkkinoiden toimijoihin kuuluvat yksityiset yritykset sekä kuntien omistuksessa olevat kuntien jätelaitokset ja niiden tytäryhtiöt. Osa markkinatoimijoista keskittyy pääosin tietylle osamarkkinalle ja tiettyyn palveluun, kun taas osa toimii usealla osamarkkinalla. Kuvio 5 havainnollistaa jätehuollon osamarkkinoita sekä niiden palveluntarjoajia.

Se, toimiiko jätemarkkinalla yksityisiä yrityksiä, kunta vai molempia, vaihtelee osamarkkinoittain. Olemme tarkastelleet markkinoilla toimivien yritysten määrää muun muassa ELY-keskuksen ylläpitämän jätehuoltorekisterin, *Jätekompassin*, perusteella. Jätekompassi sisältää tiedot jätehuoltorekisteriin rekisteröityneistä yrityksistä. Jätehuoltorekisteri on jätelain mukainen rekisteri, johon jätteiden ammattimaisten kuljettajien ja välittäjien tulee rekisteröityä.¹ Jätekompassiin on rekisteröitynyt Suomessa yli 3000 yritystä. Näistä n. 900 toimii antamiensa tietojen mukaan koko Suomessa ja loput yrityksistä toimivat yksittäisten ELY-keskusten alueella. Eri ELY-keskusten alueilla toimivien yritysten määrä vaihtelee merkittävästi. Eniten kuljetus- ja välitysyriksiä toimii Uudellamaalla ja Varsinais-Suomen ja Satakunnan alueella. Vähiten yrityksiä puolestaan löytyy Kainuusta ja Etelä-Savosta. Huomionarvoista on, että tietojen perusteella on hankala muodostaa kuvaa tosiasiallisia kuljetuspalveluja tarjoavien yritysten määrästä. Osa jätehuoltorekisteriin rekisteröityneistä yrityksistä ei tarjoa ulkopuolisille toimijoille kuljetuspalveluita vaan kuljettaa oman liiketoimintansa jätteitä, ja osa yrityksistä toimii huomattavasti pienemmällä alueella kuin koko

ELY-keskuksen alueella. Tästä huolimatta rekisterin tietojen sekä jätelaitosten haastattelujen perusteella voidaan todeta, että **kuljetuspalvelut** ovat käytännössä yksityisten yritysten hallinnassa.

Jätteiden **käsittely- ja kierrätyspalveluissa** on mukana sekä julkisen, että yksityisen sektorin toimijoita. Toteuttamamme markkinatutkimuksen sekä haastattelujen mukaan yritysten tarjoamat palvelut keskittyvät kuitenkin lähinnä jätteiden esikäsittelyyn eli lajitteluun sekä rakennusjätteeseen, kun taas laajamittaisempaa käsittelytoimintaa toteuttavat suurelta osin julkiset organisaatiot. Toisaalta osa jätelajeista, kuten lasi, on pääosin kansallisesti keskittynyt yksityisen yrityksen käsiteltäväksi. Markkinatutkimuksen perusteella iso osa yrityksistä, jotka markkinoivat harjoittavansa kierrätystoimintaa ei tosiasiallisesti päätoimenaan tuota tai myy jalostustuotetta. Vaikka lajittelua ja jonkin tasoista kierrätystä tehdään yksityisesti, on harvinaisempaa, että kyseessä on aito kierrätykseen nojaava liiketoimintamalli. **Loppusijoitukseen** käytetyt kaatopaikat puolestaan ovat pääosin kuntien jätelaitosten omistuksessa ja jätteiden **polttolaitokset** ovat täysin julkisessa omistuksessa. Jätteiden polttolaitokset voivat olla joko kunta- tai valtio-omisteisia.

Materiaalitorin, ELY-keskuksen Jätekompassin ja muun aineiston perusteella yksityisten yritysten rooli kunnallisen jätehuollon rinnalla vaihtelee osamarkkinoittain. Kuljetuspalveluissa yrityksillä on vahva rooli, mutta käsittely- ja kierrätyspalveluissa yritysten rooli on vähäisempi, ja jätteenpoltossa ja loppusijoituksessa käytännössä olematon. Käsittely- ja kierrätyspalvelut sekä erityisesti loppusijoitus ja poltto voi johtua siitä, että toiminta edellyttää suuria kiinteitä kustannuksia, ja siinä on mittakaavaetuja. Yksityisten yritysten vähäinen rooli loppusijoituksen ja polttamisen osalta johtuu suurien investointien lisäksi sääntelyn tiukkuudesta, valvonnasta sekä vastuukysymyksistä, jotka jäävät yksityisen



1.3 Jätemarkkina taloustieteen näkökulmasta

sektorin hoidettaviksi. Erityisesti loppusijoituksessa kaatopaikkojen koko elinkaaren aikaiset vastuut ovat merkittäviä, sillä kaatopaikan suunnittelu, rakentaminen, käyttö, hoito, käytöstä poistaminen ja jälkihoito on toteutettava huolellisesti, jotta se ei aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Yritysten vähäisyys jätehuollon käsittelyssä ja loppusijoituksessa voi johtua myös siitä, että jätelaitoksilla on vahva asema muun muassa sen takia, että ne ovat vakiintuneita toimijoita ja vertikaalisesti integroituneita. Uuden alalle tulijan on vaikea saavuttaa sellainen riittävä minimivolyymi, jonka jälkeen toiminnasta tulee kannattavaa. Jätevolyymin siirtyminen vähäisessä määrin yksityisille yrityksille ei tekisi alalle tulosta tai toiminnan laajentamisesta todennäköisesti kannattavaa. Toisaalta mittakaavaetujen tapauksessa markkinat toimivat kustannustehokkaasti ja kuluttajahyöty on suurin, kun markkinalla on vähän toimijoita.

Jätemarkkinaan liittyy *luonnollisen monopolin* piirteitä.¹ Luonnollisen monopolin ominaisuudet johtuvat jätteen rajoittuneesta määrästä ja toisaalta toimintaan tarvittavasta jätteen määrästä. Käsiteltävissä olevan jätteen määrä rajoittaa markkinoilla toimivien yksiköiden määrää. Myös Suomen maantieteelliset ominaisuudet edistävät alueellisten luonnollisten monopolien syntyä, sillä etäisyydet jätemarkkinoiden välillä voivat olla suuret, jolloin markkinoilla oleva jätemäärä ja kannattavasti toimivien jättepalveluntarjoajien lukumäärä rajoittuvat entisestään. Luonnollisen monopolin piirteet ilmenevät skaala- eli mittakaavaetuina sekä tiheysetuina. Jätemarkkinoilla on skaalaetuja, sillä **jätemäärän kasvaessa siihen liittyvät yksikkökustannukset laskevat**. Toisin sanoen, mitä enemmän jätettä kerätään, kuljetetaan ja käsitellään, sitä halvemmaksi seuraava kerätty, kuljetettu tai käsitelty lisäkilo jätettä tulee.

Olemassa olevan jätelaitoksen on halvempaa käsitellä suurempi määrä jätettä kuin uuden jätelaitoksen. Tämä johtuu toimintaan liittyvistä kiinteistä kustannuksista, jotka toiminnan kasvaessa jakautuvat suuremmalle jätemäärälle. Myös rajakustannukset, eli lisäjätteen aiheuttamat kustannukset, pienenevät, kun jätettä on halvempaa kerätä, kuljettaa ja käsitellä suuremmissa määrin. Skaalaetua rajoittaa kuitenkin käytännössä esimerkiksi keräysauton koko ja käsittelylaitoksen tai kaatopaikan kapasiteetti. Luonnollisen monopolin piirteet ilmenevät erityisesti jätteen **käsittelyssä ja kierrätyksessä** sekä **poltossa ja loppusijoituksessa**, jossa kiinteät kustannukset ovat suuret, mutta pätevät myös **keräilyyn ja kuljetukseen**. Jätteen polton suuret kiinteät kustannukset vaativat myös tietyn jätemäärän toiminnan kannattavuuden takaamiseksi. Toisaalta jätemarkkinan osamarkkinoita tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota osamarkkinoiden määritelmiin. Jätteen esilajittelu, kuljetus ja vienti käsittelyyn voidaan markkinoida kierrätyksenä vaikkei siitä suoranaisesti synny kierrätettyjä jalosteita, mikä voi harhauttaa kuluttajaa.

Tiheysetuja puolestaan ilmenee jätteiden keräyksessä ja kuljetuksessa. Keräyspisteiden etäisyyksien kasvaessa jäteauton täyttämiseen kuluva aika kasvaa. Tämä johtaa esimerkiksi lisääntyviin polttoaine- ja palkkakustannuksiin jäteautoa kohden. Erityisesti Suomessa, jossa etäisyydet ovat paikoittain suuria, **tiheyseduilla voi olla suuri merkitys**. Esimerkiksi jäteauton, joka toimii tietyllä asuinalueella, on halvempaa laajentaa keräysaluettaan viereiselle asuinalueelle kuin uuden jäteauton kerätä sama reitti uutena. Rajakustannus, eli lisäkustannus yhden uuden jätteen keräämisestä jäteauton reitillä on hyvin alhainen. Jätemarkkinoilla jo toimivilla kuljetuspalveluiden tarjoajilla on tästä syystä merkittävä kustannusetu, minkä takia uusien toimijoiden markkinoillepääsy voi olla haastavaa.¹ Toisaalta, suuret etäisyydet voivat tarjota uusille toimijoille houkuttelevia markkinamahdollisuuksia.



1.3 Jätemarkkina taloustieteen näkökulmasta

Luonnollisen monopolin piirteillä on vaikutusta myös paikallisella tasolla. Paikalliset tiheydet voivat johtaa niin kutsuttuun "**market tipping**" eli markkinoiden keikahtamisen ilmiöön, missä markkinoille jää vain yksi palveluntarjoaja. Ilmiötä voi havainnollistaa tilanteella, missä kustannusrakenteeltaan samanlaiset toimijat jakavat paikallisen markkinan puoliksi. Jos yksi toimijoista kasvattaa markkinaosuuttaan, sen yksikkökustannukset verrattuna kilpailijaan laskevat. Lopulta tämä johtaa hävinneen toimijan poistumiseen markkinoilta voittaneen toimijan kustannusetujen takia.

Jätemarkkinaan liittyy myös olennaisesti pienin jätemäärä, jolla jätteen käsittelyä tai keräystä on tehokasta tuottaa. Tätä pienemmällä määrällä palvelun järjestäminen on tehotonta ja tuottamatonta pitkälläkin aikavälillä. Myös markkinoille pääsy on käytännössä mahdotonta tätä kriittistä määrää pienemmällä jätemäärällä. Erityisesti **jätteen poltossa** jätteen määrä vaikuttaa merkittävästi toiminnan kannattavuuteen. Jätteenpolttamot tarvitsevat tietyn määrän jätettä toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Kriittisen määrän suuruus vaihtelee alueittain ja on riippuvainen esimerkiksi kiinteistöjen läheisyydestä toisiinsa nähden sekä ajoteiden kunnosta ja etäisyydestä käsittelylaitokseen, varastoon tai muuhun kohteeseen.¹

Jätemarkkinan ominaispiirteet vaikuttavat siihen, minkälainen toiminta on tehokasta markkinan eri osa-alueilla. Ne vaikuttavat esimerkiksi siihen, mikä osamarkkina on mahdollinen yksityisten yritysten kaupallisesta näkökulmasta ja mihin syntyy markkinaehtoista toimintaa. Tällä on suuri merkitys, kun tehdään politiikkatoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kilpailun lisääminen. Markkinan osa-alueet kuten **jätteiden poltto ja käsittely** sisältävät suuria kiinteitä kustannuksia, joiden kattamiseen vaaditaan suuri jätemäärä. Yksityisillä yrityksillä on vaikeuksia haastaa nykyisin tällä markkinan osa-alueella toimivia kuntien jätelaitoksia niiden merkittävän kustannusedun takia, eikä se todennäköisesti olisi taloudellisessa mielessä tehokasta. Kiinteiden kustannusten kattamiseen vaadittava jätemäärä ei taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta välttämättä "riitä" useammalle toimijalle. Toisaalta **kuljetusmarkkina**, joka toimii erilaisella kustannuslogiikalla, on käytännössä yksityisten yritysten hallinnassa.

Kuntien jätelaitosten ja yksityisten yritysten välillä on lisäksi eroa siinä, minkälaisia palveluja ne voivat valita tuottavansa. Yritys voi valita toimia vain yhdessä osassa markkinaa, mutta kunnilla on lainsäädännöllinen tois- ja viimesijainen vastuu, joiden nojalla niiden on tarjottava kaikkia jätteenhuoltopalveluja loppukädessä mikäli muita palveluntarjoajia ei löydy. Yritykset voivat tästä syystä toteuttaa niin kutsuttua kermankuorintaa ("cherry picking"), ja pyrkiä vain markkinoille, joissa tuotto-odotukset ovat paremmat.¹ Näillä markkinoilla myös hinnat voidaan asettaa korkeammiksi. Ilmiö vaikuttaa suoraan muun muassa siihen, miten toissijaiseen vastuuseen tehtävät muutokset tulevat vaikuttamaan markkinadynamiikkaan, jos markkinatoimijoita ei ole eikä synny tietyille osamarkkinoille.

Jätemarkkinan erityispiirteiden takia jätelaitoksilla on tyypillisesti markkinavoimaa. Jätelaitosten toimintaa ja hinnoittelua säännellään tästä syystä.

Taloustieteellinen näkökulma jätemarkkinan toimintaan luo pohjan ja teorian hallitusohjelmaan kirjattujen muutosten arvioinnille. Taloustieteellinen näkökulma korostaa jätemarkkinan erityispiirteitä verrattuna tavanomaiseen markkinaan, ja avaa hallitusohjelman kirjausten vaikutusta näiden erityispiirteiden valossa.

Normaalissa markkinatilanteessa luonnollisen monopolin piirteet eivät vaikuta kilpailuun ja markkinoille tuloon samalla tavalla kuin jätemarkkinan tilanteessa. Jätehuollon järjestäminen taloudellisesti tehokkaasti toimii tästä johtuen eri tavalla kuin normaalissa markkinatilanteessa. Luonnollisen monopolin piirteet viittaavat esimerkiksi siihen, että jätehuollon järjestäminen voi toimia tehokkaasti, kun toimijoita on vähemmän.

1. CCPC (2018).

An aerial photograph of a large industrial facility, likely a refinery or chemical plant. The facility features numerous large, cylindrical storage tanks, several large industrial buildings with complex piping, and a network of roads and railroads. The surrounding area includes green fields and some residential buildings in the distance. A semi-transparent dark grey shape is overlaid on the left side of the image, containing the text.

Ulosmyyntirajan alentaminen

2. Ulosmyyntirajan alentaminen

Kuntien ensisijaiseen ja toissijaiseen vastuuseen liittyvien palveluiden lisäksi jätelaitokset voivat myydä palveluitaan markkinoilla ulosmyyntinä. Ulosmyynti muodostuu useimmiten yrityksille tarjottavista jätteen **käsittely- ja kierrätyspalveluista**, sekä jätteen **poltto- ja loppusijoituspalveluista**. Ulosmyynnin määrä on rajoitettu kunnan ja yksityisten yritysten välisen kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi. Ulosmyyntiraja liittyy jätelaitosten nauttimaan sidosyksikköasemaan. Jätesektoriin sovellettu ulosmyyntiraja eroaa muiden kunnallisten sidosmyyntiyksikköiden ulosmyyntirajasta. Tavanomaisesti sidosyksikköiden ulosmyyntiraja on 5 prosenttia ja 500 000 euroa. Jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksikköihin sovelletaan tällä hetkellä kymmenen prosentin ulosmyyntirajaa ilman euromääräistä rajoitusta. Jätesektorin erityisasema perustuu muun muassa huoltovarmuuden varmistamiseen. ¹ Sekä Tanskassa että Ruotsissa sidosyksikköiden ulosmyyntiraja on 20 prosenttia eikä jätealalle ole käytössä tästä poikkeavaa sääntelyä. ² Suomi ja Puola ovat ainoat EU-maat, joiden ulosmyyntiraja on tiukempi kuin hankintadirektiivin määrittelemä 20 prosentin maksimi. ³ Vuoden 2023 valtioneuvoston **hallitusohjelmaan on kirjattu ehdotus ulosmyyntirajojen yhtenäistämiseksi siten, että jätehuollon toimialalla toimivien sidosyksikköjen ulosmyyntiraja laskisi tavanomaiseen enintään viiteen prosenttiin ja enintään 500 000 euroon** yhtiöiden liikevaihdosta. ⁴ Vaikutusarvioinnin näkökulmasta ulosmyyntiin liittyvä ydinkysymys on, mitä tapahtuu jos ulosmyyntirajaa kiristetään: johtaako kiristäminen kilpailun lisääntymiseen, TSV-palveluiden tarjonnan kasvuun ja/tai mahdollisesti muihin markkinamuutoksiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (2022) mukaan jätelaitosten markkinaehtoisien ulosmyynnin yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 13 miljoonaa euroa. Yhdellätoista jätelaitoksella markkinaehtoinen liikevaihto ylitti 500 000 euroa ja seitsemällä se ylitti myös viiden prosentin osuuden liikevaihdosta. Taulukko 1 havainnollistaa haastattelemiemme jätelaitosten ulosmyyntimääriä. Haastatteluissa korostui, että erityisesti euromääräinen ulosmyyntiraja on jätelaitoksille ongelmallinen, sillä jätelaitosten täytyisi luopua vastaanottamasta hyvin merkittävää määrää jätteitä. Euromääräisen rajan nähtiin myös kohtelevan jätelaitoksia eriarvoisesti. Lisäksi euromääräinen raja voisi estää fuusioita, jotka

toisivat pienemmille jätelaitoksille volyymietuja ja edistäisivät jätehuollon tehokkuutta sekä mahdollisesti laskisivat kuntalaisten ja yritysten jätemaksuja. Ulosmyyntimäärät vaihtelevat jätelaitoksittain. Osa jätelaitoksista tarjoaa palveluitaan ulosmyynnin sijaan toissijaisen vastuun alaisena palveluna, eli niin sanottuna TSV-palveluna. TSV-palveluiden ja ulosmyynnin välillä on yhteys, sillä alhainen ulosmyyntiraja lisää TSV-palveluiden kysyntää ja aiheuttaa paineita niiden tarjonnalle, jos markkinalla ei toimi yksityisiä palveluntarjoajia, tai yritykset eivät halua niitä käyttä. ⁵

Jätelaitokset tarvitsevat toimiakseen ensisijaisen kuntavastuun alaisten jätteiden lisäksi sekä markkinoilla tapahtuvaa ulosmyyntiä, että TSV-myyntiä. Jätteenkäsittelyinfrastruktuuriin tehdyt investoinnit on yleensä mitoitettu siten, että käsiteltäviin jätemääriin on laskettu mukaan ensisijaisen kuntavastuun alaisten jätteiden lisäksi TSV-jätteitä ja markkinaehtoisesti hankittuja jätteitä. ⁵ Jätelaitosten haastatteluissa ilmeni, että sopimuksia tehdään usein myös erittäin pitkällä aikavälillä tiettyjen ulosmyyntirajojen valossa. Kiristytvä ulosmyyntiraja hankaloitisi näiden sopimusten täyttämistä, ja voisi johtaa esimerkiksi sakkomaksuihin. Jätelaitosten on myös täytettävä laskettu kapasiteetti, jotta toiminta on kannattavaa. Tämä johtuu siitä, että jäteinfrastruktuuriin liittyvät kiinteät kulut, joiden jakautuminen pienemmälle jätemäärälle heikentää toiminnan kannattavuutta. Kierrätystavoitteiden noustessa ja erilliskeräyksen kasvaessa esimerkiksi jätteenpolttokapasiteetin saavuttaminen voi hankaloitua jo ilman kiristytävää ulosmyyntirajaa. ⁵

Mikäli tiukempi ulosmyyntiraja astuisi voimaan, suuri osa jätelaitoksista joutuisi järjestelmään liiketoimintaansa uudelleen. Jätelaitosten haastatteluiden perusteella jätelaitokset voivat esimerkiksi joutua purkamaan nykyisiä asiakkuuksiaan. Jätelaitokset joutuisivat vaikeaan tilanteeseen priorisoidessaan asiakkuuksiaan, sillä osa yrityksistä voi olla hyvin riippuvaisia jätelaitosten palveluista. Toisaalta esimerkiksi kotitalouksille palveluiden, kuten biokaasun tuottamisen, rajoittaminen olisi ristiriitaista, sillä kotitaloukset kuntalaisina ovat loppukädessä jätelaitosten omistajia. Jätelaitokset voisivat haastattelujen mukaan rajoittaa tarjoamiensa palveluiden määrää asiakkuuksien purkamisen sijaan, mutta myös tämä voisi vaikuttaa jätelaitoksen palveluista riippuvaisiin yrityksiin hyvin

Taulukko 1: Haastateltujen jätelaitosten ulosmyyntimäärät

Jätelaitos	Ulosmyynti (€)	Ulosmyynti (%) kokonaisliikevaihdosta)
Mustankorkea Oy	1,7 miljoonaa	9 %
Jätekukko Oy	1,6 miljoonaa	6,3 %
Rosk'n Roll Oy Ab	1,5 miljoonaa	5,8 %

1. Jätelaki (646/2011).
2. Pöyry, L. & Nuuttila, K. (2022).
3. PTC (2023).
4. Valtioneuvosto (2023).
5. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).



2. Ulosmyyntirajan alentaminen

negatiivisesti. Olisi esimerkiksi todennäköistä, että asiakkaat joutuisivat etsimään palveluntarjoajaa kauempaa, mikä lisäisi niiden kustannuksia ja heikentäisi jätehuollon tehokkuutta. Haastattelujen perusteella valinnat aiheuttaisivat jätelaitoksille myös imagollista haittaa.

Toisaalta jätelaitokset voivat välttää ulosmyyntirajojen ylittämisen yhtiöittämällä toimintaansa. Alhaisempi ulosmyyntiraja vaikuttaisi lisäävään päätöksiä markkinaehtoisien toiminnan yhtiöittämisestä.¹ Jätelaitokset voivat yhtiöittää osan toiminnastaan tytär- tai yhteisyrityksen hoidettavaksi, joiden alainen toiminta on täysin markkinaehtoista, ja joita ei koske sidosyksikköasema eikä näin ollen myöskään ulosmyyntiraja. Osa jätelaitoksista on jo yhtiöittänyt toimintaansa aiempien ulosmyyntirajojen takia. Yhtiöittämällä toimintaa kunnat menettävät sidosyksikköaseman tuoman mahdollisuuden hankkia palveluita sidosyksiköltä ilman kilpailutusta. Yhtiöittämiseen liittyy paljon hallinnollisia kustannuksia ja byrokratiaa, jotka heikentävät kannattavuutta, mutta toisaalta tytäryhtiöiden toiminta voi osoittautua pitkällä aikavälillä kannattavaksi. Jätelaitosten tytär- ja yhteisyritykset kilpailevat markkinoilla samaan tapaan kuin muut yksityiset palveluntarjoajat.

Ulosmyyntirajan ylittäminen johtaisi moninaisiin seurauksiin. Mikäli kunnan jätelaitos ylittäisi ulosmyyntirajan, se menettäisi sidosyksikköasemansa. Tämä tarkoittaisi, ettei kunta ole oikeutettu ostamaan palveluita kunnan jätelaitokselta ilman kilpailutusta. Ulosmyyntirajan ylittymisen jälkeen kuntien tekemät hankinnat muuttuvat hankintalain vastaiseksi. Kuntien jätelaitosten on siten pidettävä yllä niin sanottua puskuria välttääkseen tilanteen, jossa ulosmyyntiraja ylittyisi vahingossa, ja kunta syyllistyisi laittomiin hankintoihin.

Sidosyksikköiden ulosmyyntirajalla pyritään yksityisten ja julkisten toimijoiden väliseen kilpailuneutraliteettiin.¹ Ulosmyyntirajan kiristäminen johtaa kuitenkin haluttuihin tavoitteisiin, eli alempiin hintoihin, parempiin palveluihin ja uusiin innovaatioihin vain siinä tapauksessa, että markkinalle todella syntyy lisää kilpailua ja yksityisten yritysten tarjoamia palveluita, ja mittakaavaedut eivät estä tätä. Yksityisen sektorin rooli jätehuollossa vaihtelee osamarkkinoittain. Esimerkiksi kuljetuksessa toimii tällä hetkellä runsaasti yrityksiä. Toisaalta haastattelujemme perusteella

yksityinen sektori pystyisi tällä hetkellä palvelemaan asiakkaita koko jätehuollon arvoketjussa (pois lukien jätteenpoltto ja loppusijoitus kaatopaikkoihin) lähinnä vain muutamassa isossa kaupungissa. Koska jätemarkkinaan liittyy luonnollisen monopolin piirteitä, toimintojen keskittyminen harvemmille toimijoille on perusteltua tehokkuuden ja kustannusten minimoimisen takia. Useiden yksiköiden toimiminen esimerkiksi jätteenpoltossa ja loppusijoituksessa ei olisi taloudellisesti tehokasta kasvavien yksikkö- ja rajakustannusten takia. Tällä hetkellä jätelaitoksilla on vahva asema arvoketjun loppupäässä niiden olemassa olevan infrastruktuurin, jo tehtyjen investointien sekä volyymietujen ansiosta. Luonnollisen monopolin tapauksessa kasvava toimijoiden määrä johtaisi yksikkökustannusten ja sitä kautta hintojen kasvuun.

Myös Suomen maantiede vaikuttaa markkinadynamiikkaan. Haastattelujen perusteella pienissä kaupungeissa ja maaseudulla ei ole infrastruktuuria ja kalustoa, jolla yksityiset toimijat voivat tarjota jätteen keräys- ja kuljetuspalveluita kunnallisten jätelaitosten ulkopuolella vastaavalla hinnalla. Jätehuollon järjestäminen yksityisiltä markkinoilta harvaan asutuilla alueilla tarkoittaisi usein pitkiä kuljetusmatkoja, ja olisi todennäköisesti kallista ja tehotonta. Kuntien jätelaitokset ovat vastuussa kuntavastuun alaisista jätteistä, minkä takia niiden jätteen kuljettajat ajavat reittejä joka tapauksessa. Mikäli ulosmyyntiä rajoitetaan, käytännössä voisi käydä niin, että yksityisten yritysten ja jätelaitosten järjestämät palveluntarjoajat ajaisivat osittain päällekkäisiä reittejä, mikä on tehotonta. Välimatkojen merkitys voi heijastua osittain jätekuljetusyritysten määrään. Jätehuoltorekisterin aineiston mukaan esimerkiksi Lapissa on verrattain vähän kuljetusyrityksiä suhteessa pinta-alaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan alhaisempi ulosmyyntiraja lisää kuntien TSV-toimintaa.¹ Tämä johtuu joko siitä, että kyseessä on aito tarve toissijaiselle palvelulle, tai siitä, että yritykset eivät syystä tai toisesta halua käyttää yksityisiä palveluita vaikka niitä olisi tarjolla. Ulosmyynnin siirtyminen osaksi TSV-toimintaa ulosmyyntirajan laskiessa tarkoittaa, että jätelaitos joutuisi ulosmyyntirajan tullessa vastaan ohjaamaan tarjouksen pyytäjän ensin Materiaalitorille kilpailuttamaan hankinnan markkinapuuhteen toteamiseksi. Tämän jälkeen tarjouksen pyytäjä voisi solmia TSV-sopimuksen jätelaitoksen kanssa. Tilanne johtaa siihen, että jätehuolto toteutetaan samalla tavalla kuin ennenkin, mutta osapuolten hallinnolliset kustannukset kasvavat.



Tarkennuksia toissijaiseen jätevastuuseen



3.1 TSV-toiminnan rajoittaminen

Kunnalla on lain määräämä velvollisuus järjestää toissijaista jätehuoltoa. Jätteenhaltija voi muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää kuntaa järjestämään sen jätteen jätehuolto, mikäli jäte soveltuu laadultaan ja määrältään kunnan jätehuoltojärjestelmän käsiteltäväksi. Jos jätehuollon tarve on säännöllinen ja jatkuva, kunnan on tehtävä jätteenhaltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan.¹ Vuoden 2023 hallitusohjelmassa esitetään, että kunta voisi myydä jätehuoltopalveluita yrityksille vain **todellisessa markkinapuutteessa**.² Todellinen markkinapuute todetaan Materiaalitorilla, johon jätteenhaltija tekee ilmoituksen tarpeestaan. Mikäli tarjoukseen ei löydy kahden viikon sisällä kohtuuhintaista palveluntarjoajaa, kyseessä on markkinapuute. Käytännössä kohtuuhintaisuus perustuu jätteenhaltijan omaan arvioon. Lisäksi jätelaitos voi myydä TSV-palveluita ilman markkinapuutteen toteamista mikäli palveluiden kokonaisarvo on alle 2000 euroa vuodessa tai jos kyseessä on ennakoimaton ja kiireellinen tarve.³

TSV-toiminnan rajoittaminen on ollut aiemminkin hallituksen harkinnassa. Vuonna 2018 Sipilän hallitus ehdotti, että jätteen tarjoajan olisi käytettävä jätteiden ja sivuvirtojen tietoa markkinapuutteen osoittamiseen mikäli palveluiden kokonaisarvo olisi vähintään 1000 euroa eikä kyse ole ennalta arvaamattomasta kiireestä.⁴ TSV muodostaa hankalan kokonaisuuden yhtäältä sääntelyn ja toisaalta valvonnan näkökulmasta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat julkisen ja yksityisen sektorin jätehuoltoa.³ Todellisen markkinapuutteen toteamista on kuitenkin hankala valvoa. Koska jätteenhaltijat voivat hylätä tarjouksia oman arvionsa nojalla, markkinoilla ei välttämättä aina ole todellista markkinapuutetta jätteenhaltijoiden solmiessa TSV-sopimuksen jätelaitosten kanssa. Jätelaitosten käsityksen mukaan jätteenhaltijat kokevat Materiaalitorin käyttövelvoitteen byrokraattisena ja hallinnollisesti rasittavana välivaiheena.

Jätteenhaltijat tahtoisivat keskittyä ydintoimintaansa, ja erityisesti pienet yritykset kokevat velvollisuuden resurssien hukkana. Sekä toteuttamiemme haastattelujen, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston julkaiseman tutkimuksen (2022) mukaan jätteenhaltijat suosivat usein kunnallisia hyväksi todettuja palveluja vaikka niistä pitäisi maksaa enemmän kuin yksityisistä palveluista. Myös jätealan yritykset ovat raportoineet, että heidän tarjouksiaan hylätään kohtuuttomina, vaikka niiden hinta ei olisi kunnallista jätetaksassa määrättyä TSV-palvelun hintaa korkeampi.³ Materiaalitorille ilmoitettujen tarjousten selkeästi yleisin hylkäämisperuste oli hinta, mikä tosin on määritelty subjektiivisesti.³

Jätelaitosten haastatteluissa ilmeni, että jätelaitosten eriävät TSV-määrät johtuvat osittain jätelaitosten erilaisista yhtiömuodoista. Osa jätelaitoksista on jo järjestellyt toimintaansa markkinapuutteen toteamisen käyttöönoton jälkeen 2019⁵. Materiaalitorin käyttövelvoite on tuntunut hankalalta sekä asiakkailta, että jätelaitoksista itsestään. Osa asiakkailta esimerkiksi tuo jätettä suoraan jätelaitosten porteille, sillä Materiaalitorin käyttövelvoitetta ei täysin ymmärretä tai haluta noudattaa. Ratkaisuksi Materiaalitorille ohjaamisen sijaan jätelaitokset ovat voineet yhtiöittää toimintaansa, ja myydä palveluita markkinoilla. Jätteenhaltijoille ei käytännössä ole merkitystä, minkä tyyppisenä palveluna he jätteenhuollon saavat, vaikkakin palvelun hinnoissa voi olla pieni ero. TSV-palvelun hinnoittelu perustuu usein kunnan jätemaksuun, kun taas myynti markkinoilla hinnoitellaan markkinaehtoisesti.³

1. Jätelaki (646/2011).
2. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58.
3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).
4. Hallituksen esitykset 40/2021 vp.
5. Hallituksen esitykset 248/2018.

3.1 TSV-toiminnan rajoittaminen

Taulukko 2: TSV:n määrä palvelulajeittain vuonna 2022²

Palvelu	TSV-jätteen määrä (tonneina)
Käsittely	558 786
Muu palvelu	2510
Kuljetus ja käsittely	2056
Varastointi	85
Kiinteistön kokonaispalvelu	66

TSV-jätteen suhteen on olennaista tarkastella sitä, minkälaista jätettä TSV-jäte on, mistä palveluista TSV-toiminta koostuu sekä paljonko jätettä ja palveluita on. Haastatteluissa nousi esiin jätelaitosten TSV-palveluiden määrä ja merkittävimmät kohteet. TSV-palveluita tarjotaan eniten kuljetuspalveluiden ulkopuolella, erityisesti **jätteiden vastaanotossa ja poltossa**. Lisäksi jätteiden **loppusijoitus ja haja-asutusten jätehuolto** täyttävät merkittävän osan myydyistä TSV-palveluista. Jätekukko Oy tarjoaa TSV-palveluita noin 3,4 miljoonalla eurolla, joka vastaa 13,5 prosenttia jätelaitoksen liikevaihdosta. Rosk'n Roll Oy Ab vastaavat luvut ovat 1,9 miljoonaa euroa ja 7,6 prosenttia. TSV-palveluiden määrä on merkittävä myös välttämättömän jätevolyymin saavuttamisen kannalta. Haastatteluiden mukaan mikäli TSV-palveluiden myyntiä rajoitettaisiin merkittävästi, jätelaitokset olisivat vaarassa menettää osan jätevirroistaan, jolloin investointien kannattavuus olisi uhattuna. Tällöin palveluiden tuottamisen kustannus voisi kasvaa, mikä puolestaan lisäisi paineita nostaa kuntalaisten jätemaksuja.

TSV-palveluiden voidaan ajatella jakautuvan kolmeen kategoriaan: Materiaalitorilla ilmoitetut yleiset TSV-palvelut, Materiaalitorille raportoidut muut TSV-palvelut (arvo alle 2000 euroa vuodessa tai äkillinen tarve) ja Materiaalitorin ulkopuolelle jääneet TSV-palvelut. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (2022) arvion mukaan Materiaalitorin ulkopuolelle jääneiden TSV-palveluiden määrä vaihteli merkittävästi jätelaitosten välillä vuonna 2020. Näistä kahdeksan jätelaitoksen palvelun keskimääräinen asiakaskohtainen arvo ylitti 2000 euron rajan vuonna 2020. Syy Materiaalitorille ilmoittamatta jättämiseen tulisi johtua joko vanhoista vielä voimassa olevista suurten asiakkaiden TSV-sopimuksista, äkillisestä ja odottamattomasta palvelun tarpeesta tai tarvitun palvelun arvon liian alhaisesta arvioimisesta.¹

Kuvio 6 havainnollistaa Materiaalitorille ilmoitettujen yleisten TSV-palveluiden jätemäärää tonneissa. Kuviossa ei ole otettu huomioon TSV-palveluita, joiden arvo on alle 2000 euroa vuodessa tai joiden tarve oli äkillinen. TSV-palveluiden määrä vaihtelee merkittävästi jätelaitoksittain esimerkiksi jätelaitosten yhtiömuotojen takia. Suurimmat jätelaitokset TSV-jätteen määrän suhteen ovat Kiertokaari Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy ja Lakeuden Etappi Oy (kuvio 6). TSV-sopimusten määrässä merkittävimmät jätelaitokset ovat Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Lounais-Suomen Jätehuolto Oy ja Kiertokaari Oy (kuvio 7). Samat tiedot viiden suurimman jätelaitoksen osalta on tiivistetty taulukkoon 3. Kuviosta 7 käy myös ilmi, että kaikki jätelaitokset eivät ole solmineet sopimuksia TSV-jätteen käsittelystä. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että jätelaitos on yhtiöittänyt toimintaansa ja myy palvelujaan markkinaehtoisesti TSV:n sijaan. Merkittävimmät TSV-jätelajit ovat **sekalainen rakennus- ja purkujäte** (mukaan lukien energijäte), **maa-ainekset**, ja **sekalainen yhdyskuntajäte** (mukaan lukien energijäte).

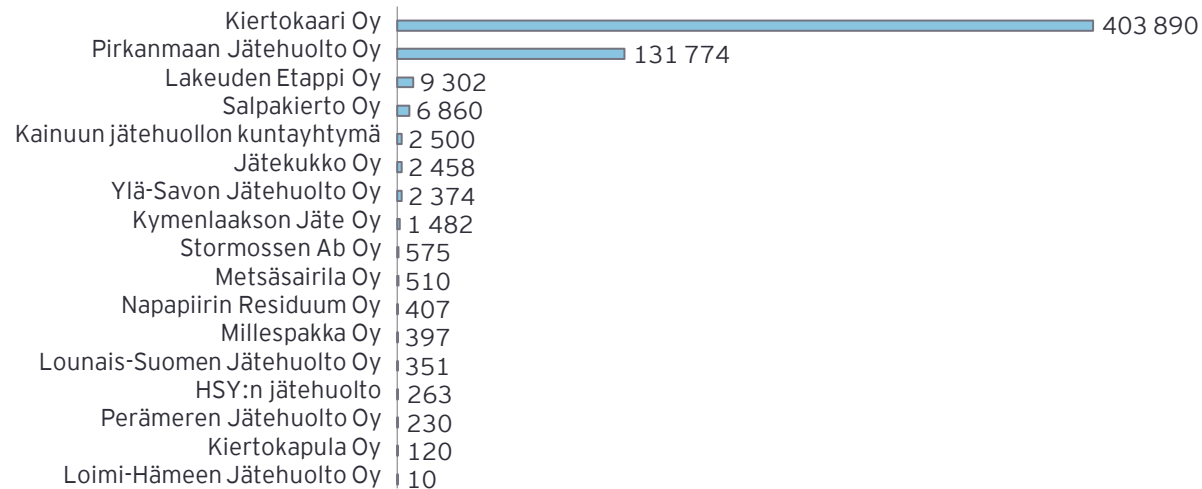
Taulukko 2 havainnollistaa TSV-palveluiden tarvetta eri osissa jätearvoketjua. Ylivoimaisesti suurin TSV-tarve kohdistuu **jätteiden käsittelyyn**, mikä heijastaa julkisen sektorin roolia jätteenkäsittelyinfrastruktuurissa. Puhdasta kuljetusta jätelaitokset eivät tee käytännössä lainkaan, vaan niiden tarjoamaan kuljetukseen liittyy myös käsittelypalveluita. Taulukko 2 heijastaa yksityisen ja julkisen sektorin asettumista jätehuollon arvoketjuun. Siellä missä yksityistä toimintaa on vähän, TSV-kysyntää on paljon. Yksityisen toiminnan syntymistä näille markkinoille rajoittaa korkeat kiinteät kustannukset, mittakaavaedut ja olemassaolevien toimijoiden volyyymiedut.

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).
2. Materiaalitori (n.d. b).

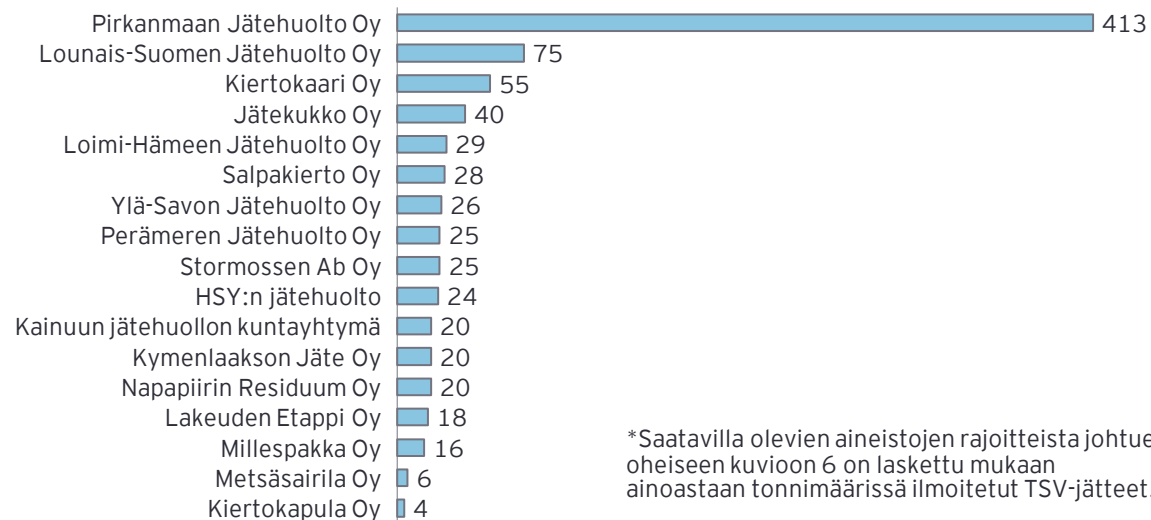


3.1 TSV-toiminnan rajoittaminen

Kuvio 6: TSV-jätteen määrä jätelaitoksittain vuonna 2022*¹ (tonneja)



Kuvio 7: TSV-sopimusten määrä jätelaitoksittain vuonna 2022¹



*Saatavilla olevien aineistojen rajoitteista johtuen oheiseen kuvioon 6 on laskettu mukaan ainoastaan tonnimäärissä ilmoitetut TSV-jätteet.

3.1 TSV-toiminnan rajoittaminen

Taulukko 3: Suurimmat jätelaitokset TSV-sopimusten ja -jätteen määrän mukaan vuonna 2022¹

Jätelaitos	TSV-sopimusten määrä	TSV-jätteen määrä (tonneina)
Kiertokaari Oy	55	403890
Pirkanmaan Jätehuolto Oy	413	131774
Lakeuden Etappi Oy	18	9302
Salpakierito Oy	28	6860
Kainuun Jätehuollon kuntayhtymä	20	2500

On epätodennäköistä, että TSV-palveluiden rajoittaminen synnyttäisi merkittävästi yksityistä toimintaa TSV-palveluiden palvelutyyppin takia. Koska yksityiset yritykset hallitsevat jo kuljetusmarkkinaa, uutta yksityistä toimintaa voisi syntyä lähinnä jätteen kierrätykseen ja käsittelyyn. Haastattelujen perusteella tällä hetkellä yksityiset jätteen käsittely- ja kierrätyslaitokset voivat tarjota pääsääntöisesti kapeampia palveluita kuin jätelaitokset ja niiden tytäryhtiöt. Tästä johtuen myös yksityiset jätteenhuollon palveluntarjoajat joutuvat ostamaan jätteenkäsittelypalveluita julkiselta sektorilta.

Volyymietujen vuoksi julkiset jätelaitokset voivat toimia tehokkaammin ja tarjota palvelujaan halvemmalla, mikä hankaloittaa yksityisen sektorin laajentumista kyseisellä markkinalla kannattavasti ja taloudellisesti tehokkaasti. TSV-toiminnan rajoittaminen vaikuttaisi lähinnä lisäävän jätteen tuottajien ja -haltijoiden, kuten yksityisten yritysten, sekä palveluntarjoajien hallinnollista taakkaa, ilman merkittävää etua yksityiselle sektorille.



Sidosyksikkötiukennus

4. Sidosyksikkötiukennus

Taulukko 4: KIVO:n jäsenlaitokset, joissa 10 prosentin vähimmäisomistus ei toteudu nykyhetkellä*

Botniarosk Oy Ab	Ekorosk Ab Oy
Etelä-Karjaln Jätehuolto Oy	HSY:n Jätehuolto
Jätekukko Oy	Kainuun jätehuollon kuntayhtymä
Keräämö Oy	Kiertokapula Oy
Kymenlaakson Jäte Oy	Lakeuden Etappi Oy
Lapin Jätehuolto Kuntayhtymä	Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy
Lounas-Suomen Jätehuolto	Millespakka
Mustankorkea Oy	Napapiirin Residuum Oy
Perämeren Jätehuolto Oy	Pirkanmaan Jätehuolto Oy
Puhas Oy	Rosk'n Roll Oy Ab
Salpakierto Oy	Sammakkokangas Oy
Stormossen Ab Oy	Vestia Oy
Ylä-Savon Jätehuolto Oy	

*Nykyhetkellä tarkoitetaan raportin kirjoittamisajankohtaa. Tiedot haettu jätelaitosten sivuilta.

Sidosyksikköasemaa ja sidosyksiköiden toimintaa sääntelee hankintalaki. Hankintalain mukaiselta sidosyksiköltä ostettuja palveluita ei tarvitse kilpailuttaa. Hankintalain mukaan sidosyksikkö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö. Edellytyksenä on myös, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Nykyhetkellä tälle määräysvallalle ei ole käytännössä määritetty tarkkoja vähimmäisvaatimuksia. Sidosyksikköasemaa nauttiva yksikkö saa harjoittaa liiketoimintaa vain rajoitusti muiden kuin hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Jätelaitokset ovat kuntien sidosyksiköitä. Kunnat voivat ostaa jätelaitoksilta palveluita kilpailuttamatta niitä ensin. Jätesektorilla jätelaitos saa nykyhetkellä harjoittaa enintään 10 prosentin osuuden liiketoiminnastaan muiden toimijoiden kuin kunnan kanssa, ilman euromääräistä ylärajaa. Tämän niin kutsutun ulosmyyntirajan tarkoituksena on säilyttää toimialan kilpailuneutraaliuteetti.

Vuoden 2023 hallitusohjelmassa ehdotetaan sidosyksiköille 10 prosentin vähimmäisomistusta. Käytännössä tämä tarkoittaa jätesektorin osalta sitä, että kunnan on omistettava jätelaitoksesta vähintään 10 prosenttia voidakseen ostaa siltä palveluita kilpailuttamatta. Ehdotuksen tavoitteena on muiden jätelainsäädännön muutosten ohella vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin toimintaa alueilla, joissa on olemassa toimiva markkina.¹ Vastaavaa vähimmäisomistusprosenttia ei ole käytössä muissa EU-maissa.²

Nykyhetkellä suurin osa kuntien jätelaitoksista on usean kunnan jaetussa omistuksessa. Pääsääntöisesti omistusosuudet ovat jakautuneet kuntien asukasluvun mukaan, ja usein jätelaitokset ovat rakentuneet keskustaungin ympärille. Mikäli 10 prosentin vähimmäisomistus tulisi

voimaan, 27 KIVO:n 33 jäsenlaitoksesta joutuisi uudelleenjärjestelmään omistuksensa. Nämä jätelaitokset on listattu taulukossa 4. Jätelaitoksia, joihin vähimmäisomistus ei vaikuta yhdistää se, että ne ovat joko yksittäisen kunnan jätelaitoksia tai jätelaitos koostuu muutamasta kokoluokaltaan yhtenevästä kunnasta. Kuvio 8 havainnollistaa muutoksen vaikutuksen suuruusluokkaa valtakunnallisella tasolla. Hallitusohjelman ehdotuksen toteutuessa KIVO:n jäsenlaitosten uudelleenjärjestelyt tulisivat vaikuttamaan 253 kuntaan. 8 kunnan osalta sidosyksikkötiukennuksen vaikutuksen kohdentuminen alueiden jätelaitoksiin ei ole tiedossa, sillä näiden alueiden jätelaitosten omistustiedot eivät ole saatavilla. Monista jätelaitoksista muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi niiden toiminnan kustannustehokkuutta.

Kuntien jätelaitokset voivat täyttää vähimmäisomistusvaatimuksen järjestelmällä omistustaan esimerkiksi karsimalla omistajiaan (pilkkominen) tai muuttamalla omistajien omistusosuuksia. 10 prosentin vähimmäisomistus tarkoittaa, että omistajakuntia voi olla jätelaitosta kohti enintään 10. Tällä hetkellä useamassa jätelaitoksessa omistajien määrä ylittää tämän rajan, mikä tarkoittaa että joidenkin kuntien on luovuttava omistajuudestaan ja hoidettava jätehuoltovastuunsa muulla tavalla, esimerkiksi perustamalla uusi jätehuoltolaitos. Jätehuoltolaitoksissa joissa omistajia on tätä vähemmän, ongelma voi syntyä omistajuusosuuksien epätasaisesta jakaantumisesta. Isommilla kuntaomistajilla, joiden asukasmäärä on pääsääntöisesti myös isoin, ei ole kannustinta alentaa omistusosuuttaan. Vastaavasti pienemmän kunnan omistusosuuden merkittävä kasvattaminen voi olla muista omistajista perusteetonta. Mikäli osa omistajakunnista joutuu luopumaan omistajuudestaan ja perustamaan uuden jätelaitoksen, molemmat jätelaitokset kärsivät volyymin pienemisestä. Erityisesti pienemmät kunnat ovat heikossa asemassa, sillä sekä niiden omistusosuudet sidosyksiköistä

4. Sidosyksikkötiukennus

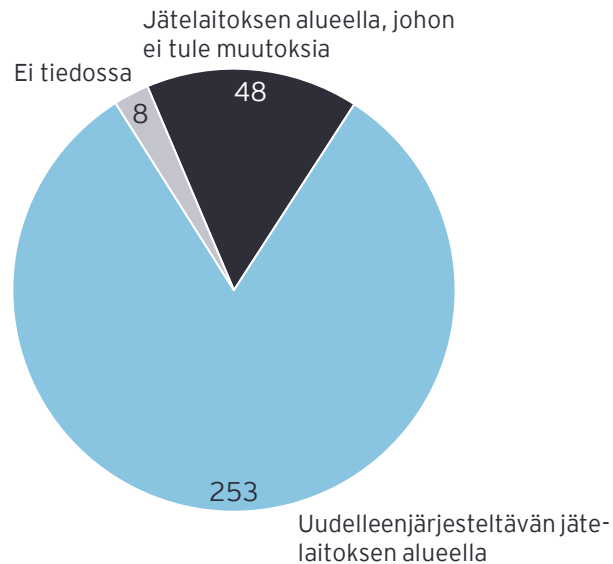
että niiden jätteenkeräysmäärät ovat pienet. Toisaalta kunnat voivat tehdä päätöksen olla täyttämättä vähimmäisomistusvaatimusta, jolloin jätelaitos menettäisi sidosyksikköasemansa.

Jätelaitosten kanssa toteuttamiemme haastatteluiden mukaan sidosyksikkösääntelyn tiukentaminen kohtelisi kuntien jätelaitoksia eriarvoisesti sekä vähentäisi jätelaitosten tehokkuutta. Jätelaitokset eroavat omistajamääriltään sekä omistajaosuuksien jakautumisen mukaan toisistaan. Osa jätelaitoksista muodustuu useasta hyvin pienestä kunnasta, joiden riski jäädä jätelaitoksen ulkopuolelle kasvaisi. Lisäksi jätelaitokset eroavat alueellisesti toisistaan. Kun pienet ja isot kunnat eivät voi tehdä yhteistyötä, etäisyydet kasvavat, mikä vaikuttaa jätelaitosten tehokkuuteen ja kuntalaisten jätemaksuihin. Myös yritykset kärsisivät etäisyyksien kasvattamista jätteenhuollon kustannuksista. Korkeampien kustannusten lisäksi myös kokonaisvaltainen resurssitehottomuus sekä riski ympäristön kannalta heikompien ratkaisujen käytöstä kasvaisivat.

Haastatteluissa nousi myös esiin mahdolliset omistajien väliset ristiriidat omistuosuuksien muuttamisessa. Jätelaitokset on yleensä rakennettu isoimman omistajan eli keskustaajungin ympärille, mikä käytännössä voisi johtaa pienten kuntien ulkopuolelle jättämiseen niiden vähemmän merkittävän aseman takia. Näiden kuntien jätteenhuollon kustannukset kasvaisivat jätemäärien vähentyessä merkittävästi. Tämä puolestaan nostaisi todennäköisesti kuntalaisten jätemaksuja. Ongelma on merkittävä erityisesti niiden jätelaitosten kohdalla, joiden omistajia on yli 10. Toisaalta haastateltavat eivät myöskään nähneet omistajuuden tasajakoa todennäköisenä, mikä asettaisi myös pienemmän omistajakunnan jätelaitokset vaikeaan tilanteeseen.

Haastatteluiden perusteella tähän mennessä jätelaitokset ovat pyrkineet fuusioitumaan resurssitehokkuuden ja volyymiedun saavuttamiseksi ja olemassa oleva jätelaitosten verkosto on rakennettu ilman ajatusta vähimmäisomistusvaatimuksista. Omistuksen vähimmäisvaatimus tarkoittaisi vuosien aikana rakennetun verkoston purkamista sekä merkittäviä hallinnollisia kuluja ja byrokratiaa.

Kuvio 8: Sidosyksikkösääntelyrajausten alaiset ja -rajausten ulkopuoliset kunnat*



*Tiedot haettu jätelaitosten ja kuntien sivuilta.

An aerial photograph of a large industrial facility, likely a refinery or chemical plant. The facility features numerous large, cylindrical storage tanks, several large industrial buildings, and a complex network of pipes and rail lines. A large number of green railcars are parked along the tracks. The facility is surrounded by green fields and some residential areas in the distance. A semi-transparent dark grey shape, consisting of a large 'L' and a circle, is overlaid on the left side of the image, serving as a background for the text.

Hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän
jätteen poisrajaus



5. Hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän jätteen poisrajaus

Kuntien vastuulle kuuluu kaikki *asumisessa syntyvä jäte* sekä *kuntien hallinto- ja palvelutoiminnasta syntyvä yhdyskuntajäte*. Kunta huolehtii myös liikehuoneistoissa syntyvästä yhdyskuntajätteestä, jos se kerätään yhdessä asumisen tai kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan jätteiden kanssa. ¹ Orpon hallitusohjelmassa (2023) esitetään, että jätelakia muutetaan niin, että kuntien vastuu rajataan vain kotitalousjätteisiin. ² Kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa ovat esimerkiksi koulut, päiväkodit ja virastot.

Kunnan hallinto- ja palvelujätteen, niin kutsutun HAPA-jätteen määrä vaihtelee jätelaitoksittain. Esimerkiksi Itä-Suomessa toimivan Jätekukko Oy:n HAPA-jätteen määrä on noin puoli miljoonaa euroa, mikä vastaa 2 prosenttia jätelaitoksen liikevaihdosta. Länsi- ja Itä-Uudellamaalla toimiva Rosk'n Roll Oy Ab puolestaan huolttaa noin 1,3 miljoonan euron arvosta HAPA-jätettä, mikä on noin 8 prosenttia yhtiön jätteenkeräyksen liikevaihdosta. Haastattelujen mukaan kiinteistöjen keräys on merkittävä osa kuntien hallinto- ja palvelutoimintojen tarvitsemasta palvelusta. **HAPA-jätteen määrä ja näin ollen merkitys jätteenkäsittelyn kannattavuudelle vaihtelee jätelaitoksittain.** Tässä raportissa HAPA-jätteen määrää on tarkasteltu vain kahden jätelaitoksen osalta ja kattavamman kokonaiskuvan muodostamiseksi tarvitaan tarkempi selvitys HAPA-jätteen kokonaismäärästä ja laadusta.

Tähän mennessä kuntien jätelaitokset ovat hoitaneet HAPA-jätteen keräyksen ja jätehuollon järjestämisen, mutta hallituksen ehdotus tarkoittaisi, että jatkossa *kuntien täytyisi itse joko kilpailuttaa jätehuolto tai hankkia se suoraan jätelaitokselta sen sidosyksikköasemaan perustuen*. Mikäli jätelaitosten sidosyksikköasääntelyä samanaikaisesti rajoitetaan kuten hallitusohjelmassa on ehdotettu, on mahdollista, että osa kunnista menettäisi suorahankinnan mahdollisuuden. Joka tapauksessa kuntien täytyisi käyttää resursseja HAPA-jätteen jätehuollon päätöksenteon uudelleenjärjestämiseen sen siirtyessä pois jätelaitoksilta. Käytännössä voisi käydä niin, että kunnat hankkisivat palvelut kuitenkin jätelaitoksilta, mutta järjestelyyn liittyisi enemmän hallinnollisia kustannuksia. Tällä hetkellä kuntavastuun alainen jätehuolto ja siihen liittyvät päätökset sekä valvonta on pääosin keskitetty jätelaitoksille, eikä kunnilta itseltään useimmiten löydy asiantuntijuutta tai operatiivista toimintaa niiden järjestämiseksi toisin kuin jätelaitoksilta. Myös esimerkiksi laatuseuranta ja toiminnan kehittäminen on keskittynyt perinteisesti jätelaitoksille.

Kuntien hallinto- ja palvelutoiminta sijoittuu usein asutusten keskelle, minkä takia jätelaitosten on tähän mennessä ollut tehokas kilpailuttaa niiden jätehuolto yhdessä ympäröivän asutuksen jätehuollon kanssa yhteisinä kokonaisuuksina. Muutos voisi pilkkoa nämä jätehuoltoalueet, ja uusien toimijoiden hoitaessa HAPA-jätteen huollon, jätehuollon kokonaisvaltainen tehokkuus heikkenisi sekä liikenteen määrä kasvaisi. Tämä puolestaan vaikuttaisi myös päästöihin sekä mahdollisesti alueiden turvallisuuteen ja viihtyvyyteen raskaan liikenteen määrän kasvun myötä.

Sekä kuntien hallinto- ja palvelutoimintaa tuottavat toimijat, että jätelaitokset ovat kuntien omistuksessa. Jätelaitosten kanssa toteutetuissa haastatteluissa nousi esiin ristiriita saman omistajan alaisten toimintojen välisten sopimusten rajoittamisesta. Olisi poikkeuksellista, että kuntien mahdollisuuksia antaa jätteitä omilta kiinteistöiltään omille jäteyhtiölleen rajoitettaisiin. Kunnat ja siten myös kuntalaiset todennäköisesti häviäisivät ehdotuksen astuessa voimaan, sillä hallinnollisten kustannusten kasvun lisäksi ne voisivat joutua maksamaan aiempaa enemmän tarvitsemistaan palveluista. Haastattelujen mukaan kuntien jätelaitokset ovat suurempi hankkija kuin kunnat, mikä mahdollistaa halvemman hinnan neuvottelemisen alihankkijoilta. Korkeammat hankinnan kustannukset kasvattaisivat paineita nostaa HAPA-jätteiden jätemaksuja. Haastatteluissa ja markkinatutkimuksessa ilmeni, että tälläkin hetkellä jätelaitokset kilpailuttavat suuren osan HAPA-jätteeseen liittyvästä jätehuollosta. HAPA-jätteen rajausta kuntavastuun ulkopuolelle ei siis juurikaan vaikuttaisi yksityisten yritysten asemaan, vaan lisäisi ylimääräisiä kustannuksia ja byrokratiaa jätehuollon järjestämisestä todennäköisesti samalla tavalla kuin ennenkin. Kuntien kustannusten kasvu heijastuisi myös kuntalaisten kustannuksiin. Kuntien kilpailutuksesta johtuva kustannusten kasvu tulisi ottaa huomioon kunnan budjetissa, mikä lopulta ilmenisi todennäköisesti korkeampana kunnallisverona. Kunnan korkeammat kustannukset ja budjetin muutokset voisivat toisaalta johtaa leikkauksiin kunnan muissa palveluissa kuten esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai kouluissa. Haastatteluissa nousi esiin myös huoli jätelainsäädännön jatkuvista muutoksista, jotka kasvattavat kuntien HAPA-jätteen järjestämiseen liittyvien merkittävien investointien riskiä.



CASE-esimerkki (Mustankorkea Oy – Biokaasu)

6. CASE-esimerkki (Mustankorkea Oy - Biokaasu)



Jätelaitos: Mustankorkea Oy

Mustankorkea Oy on Jyväskylän, Laukaan, Muuramen ja Toivakan omistama jätelaitos, joka tuottaa alueensa biojätteistä biokaasua. Biokaasu on päästötön ja uusiutuva liikennepolttoaine. Vuonna 2022 biokaasua myytiin 820 000 kiloa¹ ja kaasun myynnin kokonaisliikevaihto oli noin 1,6 miljoonaa euroa². Noin 45 prosenttia tuotetusta biokaasusta myydään yritysasiakkaille, joista noin puolet ovat jätekuljetusyrityksiä ja toinen puolet muita yksityisiä yrityksiä.² Tämän lisäksi biojätteistä ja lietteistä valmistettujen multatuotteiden liikevaihto oli noin 670 000 euroa. Myös multaa myydään sekä yrityksille että yksityisille asiakkaille. Biologisen käsittelyn + tuotemyynnin kokonaisliikevaihto n. 5,2 miljoonaa euroa muodostuu osittain Mustankorkean kuntavastuusta ja osittain markkinaehtoisesta toiminnasta. Merkittävä osa Mustankorkean ulosmyynnistä koostuu biologisesta käsittelystä, jonka seurauksena syntyy muun muassa biokaasua. Biokaasulaitokseen tehdyt investoinnit on laskettu aiemman jätelainsäädännön määrittelemien ulosmyyntirajojen ja muiden toimintaa rajoittavien säädösten pohjalta. Biokaasulaitos on pitkän aikavälin investointi, jonka kustannuksia maksetaan edelleen. Lisäksi biolaitokseen liittyy jatkuvia kiinteitä kustannuksia.

Hallitusohjelman ehdotusten toteutuminen tarkoittaisi, että Mustankorkea joutuisi esimerkiksi vähentämään ulosmyyntiään noin 1,2 miljoonalla eurolla, jotta 500 000 euron ulosmyyntiraja ei rikkoutuisi.²

Hallitusohjelman
ehdotusten vaikutukset



Kuntalaiset (kotitaloudet)

Jos Mustankorkea ei tiukemman ulosmyyntirajan vuoksi voisi ottaa vastaan biojätettä yrityksiltä, se vähentäisi oleellisesti biokaasun tuotantoa ja rajoittaisi siten biokaasun ulosmyyntiä. Tällöin biokaasua käyttävät kuntalaiset kärsisivät sekä biokaasun tarjonnan vähenemisestä että potentiaalisesti korkeammista jätemaksuista.

Mustankorkea joutuisi joko rajoittamaan asiakaskuntaansa tai säilyttäessään nykyiset asiakkaansa, vähentämään biokaasun tarjontaa esimerkiksi sulkemalla toisen biokaasuasemansa. Tällöin kuntalaiset eivät pääsisi nauttimaan itse tuottamiensa jätteiden jalosteesta ja omistamansa laitoksen palveluista kuten ennen. Jätelaitoksella olisi paineita korottaa jätemaksuja, sillä kiinteät kustannukset jakautuisivat pienemmälle jätemäärälle, mikä vähentäisi toiminnan kannattavuutta.



Yritykset

Yritykset, kuten linja-autoilijat, taksirytykset sekä jätteen- ja muut kuljetusyritykset kärsisivät biokaasun ulosmyynnin rajoittamisesta. Mustankorkean alueella esimerkiksi jätekuljetukset ja osin myös joukkoliikenne on kilpailutettu biokaasun käytön ja ympäristöystävällisyyden pohjalta.³ Biokaasun tarjonnan merkittävä väheneminen tarkoittaisi, että yritykset joutuisivat etsimään tarpeisiinsa tarjoajaa kauempaa tai mahdollisesti kalliimmalla hinnalla.

Yritykset kärsisivät myös jätelaitoksen vastaanottopalveluiden vähentymisestä. Tämä johtaisi biojätteiden vientiin kauemmas käsiteltäväksi sekä tätä seuraaviin korkeampiin jätteenkäsittelykustannuksiin.



Kunta ja kunnan jätelaitos

Vähentäessään biokaasun tarjontaa sekä kunnan jätelaitos että kunta kärsisivät imagohaitoista, sillä kuntien infrastruktuuria on rakennettu biokaasun ympärille. Lisäksi jätelaitos menettäisi sekä biojätteen vastaanotosta että biokaasun myynnistä saatuja tuloja, joilla biolaitoksen investointikulut katetaan. Biolaitoksen kapasiteetti on laskettu tiettyjen jäte- ja tuoteulosmyyntimäärien mukaan, ja kapasiteetin täyttämättä jättäminen heikentäisi biolaitoksen toiminnan tehokkuutta ja johtaisi väistämättä kuntalaisten jätemaksujen korotuksiin.

1. Mustankorkea (n.d.).
2. EY:n toteuttamat haastattelut.
3. Jyväskylä.fi (2022).

Lähteet

CCPC (2018). The Operation of the Household Waste Collection Market. Saatavilla: <https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/The-Operation-of-the-Household-Waste-Collection-Market.pdf>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta 248/2018. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180248#idm46494958368528>

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 40/2021. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210040.pdf>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (n.d.). Viitattu 9.10.2023. Saatavilla: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/soveltamisala/sidosyksikkohankinnat>

Jyväskylä.fi (2022) Joukkoliikennelautakunta käsittelee 8.9.2022 talousarviota ja liikenteen hankintaperiaatteita. Saatavilla: https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2022-09-05_joukkoliikennelautakunta-kasittelee-892022-talousarviota-ja-liikenteen

Jätehuoltokompassi (n.d.) Jätehuoltorekisteri. Viitattu 4.10.2023. Saatavilla: <https://jatehuoltokompassi.fi/haetietoja/jhr/?edustaja=Elker+Oy>

Jätelaki 17.6.2011/64. Viitattu 19.6.2023. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110646#a646-2011>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022). Materiaalitorin käytettävyyden markkinapuutteen toteamisessa. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022-02-policybrief-materiaalitori.pdf>

KIVO (2023). Kunnalliset jätehuoltopalvelut kiertotalouden mahdollistajana.

Kuntaliitto (n.d.). Jätehuolto. Viitattu 9.10.2023. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/jatehuolto>

Materiaalitori (n.d. a) Mikä on materiaalitori?. Viitattu 25.10.2023 Saatavilla: <https://info-materiaalitori.fi/mika-on-materiaalitori/>

Materiaalitori (n.d. b) Tilastoja ilmoituksista ja materiaaleista. Viitattu 28.9.2023. Saatavilla: <https://www.materiaalitori.fi/kokoomatiedot/ilmoitukset>

Mustankorkea (n.d.). Biokaasulaitos. Viitattu 23.10.2023. Saatavilla: <https://www.mustankorkea.fi/biokaasu/biokaasulaitos/>

Nordic Competition Authorities (2016). Competition in the waste management sector – Preparing for a circular economy. Saatavilla: https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/nordiska-rapporter/nordic-report-2016_waste-management-sector.pdf

PTC (2023). Sidosyksikköhankeiden sääntelyyn suunnitteilla suuria muutoksia. Viitattu 19.10.2023. Saatavilla: <https://ptcs.fi/sidosyksikkohankintojen-saantelyyn-suunnitteilla-suuria-muutoksia/>

Pyykkönen, Halonen, Tukiainen & Parviainen. (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Valtiovarainministeriö. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf?t=1678084096339>

Pyöry, L. & Nuuttila, K. (2022). Tutkimus jätealan ulosmyyntirajan vaikutuksista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022

Suomi.fi (n.d.) Toiminnan hyväksyminen jätehuoltorekisteriin. Saatavilla: <https://www.suomi.fi/palvelut/toiminnan-hyvaksyminen-jatehuoltorekisteriin-elinkeino-liikenne-ja-ymparistokeskus/2861c9ad-ce5f-42ea-a14e-640d72b4b239>

Ympäristöministeriö (2023). Terveystieteen huollon jäteopas. Ympäristöministeriön julkaisu 2023:11.

Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58.

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

About EY

EY is a global leader in assurance, tax, transaction and advisory services. The insights and quality services we deliver help build trust and confidence in the capital markets and in economies the world over. We develop outstanding leaders who team to deliver on our promises to all of our stakeholders. In so doing, we play a critical role in building a better working world for our people, for our clients and for our communities.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY's Transaction Advisory Services

How you manage your capital agenda today will define your competitive position tomorrow. We work with clients to create social and economic value by helping them make better, more-informed decisions about strategically managing capital and transactions in fast-changing markets. Whether you're preserving, optimizing, raising or investing capital, EY's Transaction Advisory Services combine a set of skills, insight and experience to deliver focused advice. We can help you drive competitive advantage and increased returns through improved decisions across all aspects of your capital agenda.

© 2023 EYGM Limited.

All Rights Reserved.

ey.com

