



AVANCE

JÄTEALA JA KILPAILUNEUTRALITEETTI SELVITYS VN/19800/2024

26.6.2025

Sisällys

SISÄLLYS	2
1 JOHDANTO	4
1.1 TAUSTA JA TAVOITTEET	4
1.2 MENETELMÄT JA AINEISTOT	5
1.3 YHTEENVETO SELVITYKSEN KESKEISISTÄ MENETELMISTÄ JA AINEISTOISTA	6
2 JÄTEHUOLTOJÄRJESTELMÄ LYHYESTI	7
2.1 VASTUU JÄTEHUOLLOSTA: KUNNAT, ELINKEINONHARJOITTAJAT JA TUOTTAJAT	7
2.2 JÄTEVOLYYMIT SEKTOREITTAIN JA JÄTELAJEITTAIN	8
2.3 KILPAILUNEUTRALITEETIN KANNALTA MERKITYKSELLISET JÄTELAJIT JA PALVELUT	8
3 JÄTEHUOLTOMARKKINAN ERITYISPIIRTEET	11
3.1 JÄTEHUOLTO MARKKINANA	11
3.2 JÄTEHUOLLON ARVOKETJU JA OSAMARKKINAT	11
3.3 JÄTEHUOLTOMARKKINA TALOUSTIETEELLISESTÄ NÄKÖKULMASTA	13
4 JÄTEHUOLLON OSAMARKKINAT	17
4.1 JÄTEHUOLTOMARKKINA KOKONAISUUTENA	17
4.2 JÄTTEIDEN KULJETUS	18
4.3 JÄTTEIDEN KÄSITTELY	20
4.3.1 <i>Käsittelypalveluiden infrastruktuuri ja osa-alueet</i>	27
4.4 JÄTTEIDEN ENERGIAHYÖDYNTÄMINEN JA LOPPUSIJOTUS	28
4.5 KUNTIEN TOIMINTA YRITYSTEN JÄTEHUOLTOPALVELUISSA	31
4.5.1 <i>Kuntien jätelaitosten TSV-palvelut yrityksille</i>	32
4.5.2 <i>Kuntien jätelyhtiöiden markkinaehtoinen myynti yrityksille</i>	35
4.6 MUUT KUNTA- TAI VALTIO-OMISTEISET YHTIÖT	36
4.7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET KILPAILUNEUTRALITEETTISÄÄNTELYN NÄKÖKULMASTA	36
4.7.1 <i>Selvityksen rajaus</i>	36
4.7.2 <i>Jätehuolto markkinana ja sitä kuvaavat taloustieteelliset ilmiöt</i>	36
4.7.3 <i>Yrityksille tarjottavat jätehuoltopalvelut</i>	37
4.7.4 <i>Kuntien markkinaehtoinen myynti ja TSV-palvelut yrityksille</i>	38
4.7.5 <i>Keskeiset havainnot sääntelyvaihtoehtojen näkökulmasta</i>	39
5 JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISEN YLEINEN SÄÄNTELYKEHIKKO	41
5.1 JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISEN KANNALTA KESKEINEN EU-SÄÄNTELY	41
5.2 VALTIONTUKISÄÄNTELYSTÄ JÄTEALALLA	43
5.3 KILPAILUNEUTRALITEETTIA KOSKEVA KANSALLINEN SÄÄNTELY	44
6 KUNNAN JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISVASTUU	48
6.1 KUNNAN JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISVASTUU JA TOISSIJAINEN JÄTEHUOLTOPALVELU	48
6.2 MARKKINAPUUTE TSV-PALVELUIDEN EDELLYTYKSENÄ	50
7 SIDOSYKSIKKÖHANKINNAT	52
7.1 SIDOSYKSIKKÖSÄÄNTELYSTÄ	52
7.2 JÄTEHUOLLON TOIMIALAN ULOSMYYNTIRAJASTA	54
7.3 SIDOSYKSIKÖN VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUKSESTA	55
8 JÄTEHUOLLON PALVELUTEHTÄVIEN SIIRTO KUNTIEN OMISTAMALLE YHTIÖLLE	57

8.1	TOIMIVALLAN SIIRRON SUHTEESTA EU:N HANKINTASÄÄNTELYYN	57
8.2	KUNNAN JÄTEHUOLLON PALVELUTEHTÄVIEN SIIRTÄMINEN	58
8.3	JÄTELAIN 43 §:N SUHDE HANKINTALAINSÄÄDÄNTÖÖN JA SIDOSYKSIKKÖHANKINTOIHIIN	60
9	SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJA	65
9.1	JÄTELAIN 43 §:N TÄSMENTÄMINEN	65
9.1.1	<i>Jätehuollon palvelutehtävien siirrolta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa</i>	<i>65</i>
9.1.2	<i>Sidosyksikköaseman säilyttäminen jätelain 43 §:n edellytyksenä.....</i>	<i>67</i>
9.2	TSV-PALVELUITA KOSKEVA SÄÄNTELY.....	69
9.2.1	<i>TSV-palvelun edellytysten tarkentaminen</i>	<i>69</i>
9.2.2	<i>TSV-palvelun korvaaminen</i>	<i>71</i>
9.3	EHDOTETUT SÄÄNTELYVAIHTOEHDOT	72
9.3.1	<i>Jätelain 43 §:n tarkentaminen – jäteyhtiöltä ei enää edellytettäisi sidosyksikköasemaa.....</i>	<i>72</i>
9.3.2	<i>TSV-menettelyä tarkennetaan ja jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirrolta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa.....</i>	<i>73</i>
9.3.3	<i>TSV-sääntely kumotaan ja jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirrolta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa.....</i>	<i>74</i>
9.3.4	<i>Lopuksi.....</i>	<i>74</i>
10	LÄHTEET	76

1 Johdanto

Ympäristöministeriö on valinnut Owal Group Oy:n ja Avance Asianajotoimisto Oy:n toteuttamaan selvityksen jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyvästä sääntelystä ja sen kehittämistarpeista. Selvityksessä tarkastellaan jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä sekä taloustieteellisestä että oikeudellisesta näkökulmasta. Tässä luvussa kuvataan selvityksen tausta ja tavoitteet, selvityksen toteuttamiseen käytetyt menetelmät ja aineistot ja esitetään yhteenveto selvityksen kannalta keskeisistä kysymyksistä.

1.1 Tausta ja tavoitteet

Ympäristöministeriö on valinnut Owal Group Oy:n ja Avance Asianajotoimisto Oy:n toteuttamaan selvityksen jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyvän sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista. Selvityksen tarkoituksena on kuvata jätealan kilpailuneutraliteettisääntelyn nykytila, sekä muodostaa 3–4 sääntelyvaihtoehtoa kilpailuneutraliteetin parantamiseksi jätealalla. Selvityksen taustalla on useita jätealaa koskevia oikeudellisia kysymyksiä ja muutospaineita, kuten jätelain 43 §:ä koskeva tulkintakysymys, hankintalain mahdolliset muutokset ja hallitusohjelman jätealaa koskevat kirjaukset. Lisäksi jätehuoltomarkkinaa koskevan perustiedon kokoaminen kilpailuneutraliteettinäkökulmasta on koettu tarpeelliseksi. Selvitys ei ole markkinatutkimus, jonka puitteissa olisi kerätty markkinaosapuolilta uutta tietoa siitä, minkälaisia yksityiskohtaisia kilpailuneutraliteettiongelmia eri jätehuollon osamarkkinoilla on tai ei ole. Sen sijaan selvityksessä kuvataan jätehuollon markkinoiden toimintalogiikkaa taloustieteen ja markkinan käytännön toiminnan näkökulmasta, tarkastellaan julkisen sektorin ja yksityisten yritysten roolia eri jätehuollon osamarkkinoilla, esitetään aikaisemmissa selvityksissä esiin nousseita havaintoja jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyvistä kysymyksistä, ja muodostetaan edellä kuvattujen pohjalta ratkaisuvaihtoehtoja kilpailuneutraliteetin parantamiseksi ottaen huomioon jätealan sääntelyä koskevat ajankohtaiset muutostarpeet ja -paineet.

Selvitystarpeen taustalla on vuoden 2023 hallitusohjelman jätealaa koskevat kirjaukset kuntien toissijaisen jätehuoltovastuun tarkentamisesta, kuntien vastuiden rajaamisesta vain kotitalousjätteeseen¹ sekä sidosyksikköjen ulosmyyntirajaa ja vähemmistöomistusta koskevasta tiukentamisesta. Hallitusohjelman osalta selvityksessä tarkastellaan erityisesti toissijaisen jätehuoltovastuun tarkentamista.² Selvityksen tavoitteena on lisäksi täsmentää tulkinta koskien jätelain 43 §:ä, eli kysymystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Selvityksessä huomioidaan myös hankintalainsäädäntöön valmistellut muutokset, jotka koskevat sidosyksikköjen ulosmyyntirajojen yhdenmukaistamista. Sen sijaan selvityksessä ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti hankintalain mahdollista kuntien vähimmäisomistusvaatimusta koskevaa esitystä, jonka mukaan kuntien tulisi omistaa vähintään 10 prosenttia niille palveluita tuottavista yhtiöistä.³ Selvityksen tuloksia on tarkoitus hyödyntää jätelain uudistamista koskevassa lainvalmistelussa (ns. jätelaki II-hanke).

Tässä selvityksessä tarkastellaan jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä ja kilpailuneutraliteettia edistäviä sääntelyvaihtoehtoja tarkastelemalla jätealaa taloustieteellisestä ja oikeudellisesta näkökulmasta. Taloustiede ja markkinoiden rakenne luo perustan sille, miten toiminta voidaan järjestää mahdollisimman tehokkaasti, ja mitä sääntelyssä tulisi ottaa huomioon. Oikeudellinen tarkastelu kuvaa sääntelyn oikeudellisia reunaehtoja ja näkökohtia.

¹ Toteutettu jätelain muutoksella 1068/2024.

² Valtioneuvosto (2023).

³ Työ- ja elinkeinoministeriö (2025).

Kilpailuneutraliteetin tarkoituksena on turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen toimijan ja yksityisten yritysten välillä silloin, kun ne toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailuneutraliteettisäännökset eivät kiellä julkista sektoria toimimasta markkinoilla, ja julkisen sektorin osallistuminen markkinoille voi lisätä kilpailua ja olla kuluttajien hyödyksi. Julkinen sektori voi esimerkiksi tarjota palveluita siellä, missä palveluita ei markkinaehtoisesti ole tarjolla. Lisäksi julkisen sektorin markkinoilla toimiminen voi lisätä verovaroin kustannetun infrastruktuurin, tilojen, laitteiden ja henkilöstön tehokasta käyttöä. Kilpailuneutraliteettisäännökset kuitenkin asettavat ehtoja julkisen sektorin toiminnalle, jotta julkinen toimija ei saa toiminnassaan perusteetonta kilpailuetua.⁴ Jätealan kilpailuneutraliteettia koskevassa keskustelussa nousee esiin laaja-alaisia kysymyksiä sääntelyn moninaisista tavoitteista ja erilaisista käytettävissä olevista ohjauskeinosta. Kuitenkaan esimerkiksi kysymykset siitä, missä määrin kuntien ylipäänsä tulisi toimia kilpailluilla markkinoilla, miten jätehuollon vastuiden tulisi jakautua jätelaissa tai miten kierrätys- tai kiertotaloustavoitteet on saavutettu eivät kuulu tämän selvityksen piiriin.

Selvityksen aluksi luvussa 2 kuvataan lyhyesti Suomen jätehuoltojärjestelmän keskeiset piirteet ja kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta olennaiset jätelajit ja palvelut. Luvussa 3 kuvataan jätehuoltomarkkinan erityispiirteet ja jätehuollon jakautuminen osamarkkinoihin. Lisäksi luvussa kootaan yhteen taloustieteellisestä tutkimuskirjallisuudesta nousevia taloudellisia ilmiöitä, jotka on syytä ottaa sääntelyvaihtoehtoja pohdittaessa huomioon. Eri osamarkkinoiden toimintaa ja perustietoa markkinoilla toimivista yrityksistä ja julkisista toimijoista kuvataan luvussa 4. Kilpailuneutraliteetin kannalta olennaiset palvelut koskevat yritysten jätehuoltoa. Luvussa kuvataan kuntien yrityksille toissijaisen vastuun nojalla ja markkinaehtoisesti tarjoamien palveluiden määrää ja laatua.

Luvussa 5 kuvataan jätehuollon järjestämisen yleinen sääntelykehikko ja erityisesti jätealan kilpailuneutraliteettiin liittyvä oikeudellinen viitekehys. Luvussa 6 kuvataan jätehuollon järjestämisvastuu ja toissijaisen vastuun alainen jätehuoltopalvelu oikeudellisesta näkökulmasta. Lisäksi luvussa arvioidaan toissijaiseen vastuuseen liittyvää kysymystä markkinapuutetilanteista. Luvussa 7 kuvataan sidosyksikkösääntelyä, jätehuollon toimialaan liittyvää ulosmyyntirajaa ja kysymystä sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta. Kysymystä jätehuollon palvelutehtävien siirrosta käsitellään luvussa 8. Luvussa 9 tarkastellaan erilaisista sääntelyvaihtoehdoista ottaen huomioon selvityksestä nousevat havainnot, hankintalain muutosesitykset, hallitusohjelmakirjaukset ja jätelakia koskevat täsmennystarpeet.

1.2 Menetelmät ja aineistot

Selvitys perustuu sekä kotimaisiin että kansainvälisiin selvityksiin jätealan toiminnasta ja kilpailuneutraliteettiin liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta. Lisäksi selvitystä varten on kerätty tietoa kuntien jäteyhtiöiden tai jätelaitosten toiminnasta sekä perustietoja yksityisten yritysten toiminnan laajuudesta markkinoilla. Tietoa on kerätty muun muassa jätehuollon markkinapaikka Materiaalitorista, Tilastokeskuksesta sekä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) YLVA- ja SIIRTO-rekistereistä. Selvitystä varten on lisäksi haastateltu kolmea jätehuoltomarkkinalla toimivaa yksityistä yritystä. Selvitys on käynnistetty joulukuussa 2024.

Selvityksen yhteydessä ei ole tehty yksityiskohtaisia, määrällisiä vaikutusarvioita kunkin sääntelyvaihtoehdon taloudellisista-, ympäristö- ja muista vaikutuksista. Vaikutuksia on kuitenkin arvioitu yltäasolla jätehuoltoa kuvaavien aineistojen, taloustieteellisen analyysin ja oikeudellisen arvioinnin perusteella, ja ne ovat ohanneet sääntelyvaihtoehtojen muodostamista.

Raportin menetelmiä, keskeisiä havaintoja ja johtopäätöksiä on työstetty ympäristöministeriön jätelain seurantaryhmässä. Seurantaryhmässä on ollut edustettuna ympäristöministeriön lisäksi Kierrätysteollisuus ry, Kilpailu-

⁴ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2025).

ja kuluttajavirasto, Kuntaliitto, Suomen Kiertovoima ry ja Suomen Yrittäjät ry. Seurantaryhmän edustajia on lisäksi haastateltu erikseen selvitystä varten. Kiitämme seurantaryhmän jäseniä arvokkaista kommentteista ja avusta selvityksen toteuttamisessa. Vastuu sisällöstä ja johtopäätöksistä on luonnollisesti selvityksen tekijöillä.

1.3 Yhteenvedo selvityksen keskeisistä menetelmistä ja aineistoista

Taulukkoon 1 on koottu selvityksessä käytetyt keskeisimmät menetelmät ja aineistot teemoittain.

Taulukko 1. Selvityksessä käytetyt menetelmät ja pääasialliset aineistot teemoittain.

Teema	Menetelmä	Aineisto
Jätehuollon arvoketju ja osamarkkinat	Dokumenttianalyysi	Tutkimuskirjallisuus, aikaisemmat selvitykset
Taloustieteelliset erityispiirteet	Dokumenttianalyysi	Tutkimuskirjallisuus, aikaisemmat selvitykset
Kuntien ja yritysten toiminta osamarkkinoilla	Tilastollinen kuvaileva analyysi	Tilastokeskuksen yritysrekisteri Jätehuoltokompassi SYKE-aineistot: SIIRTO- ja YLVA-rekisterit Haastattelut Muut aineistot
Kuntien TSV-palvelut ja markkinaehtoinen myynti	Dokumenttianalyysi Tilastollinen kuvaileva analyysi	Aikaisemmat selvitykset Materiaalitorin TSV-tilastot Suomen Kiertovoima ry:n toimittamat tiedot
Oikeudellinen analyysi	Laadullinen analyysi	Oikeuskirjallisuus- ja tapaukset Aikaisemmat selvitykset

2 Jätehuoltojärjestelmä lyhyesti

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti Suomen jätehuoltojärjestelmän keskeiset piirteet. Luvussa kuvataan jätehuollon vastuiden jakautuminen kunnille, elinkeinonharjoittajille ja tuottajavastuunalaisille tuottajille. Lisäksi luvussa kuvataan kokonaisjäte- ja yhdyskuntajätevolyyymi vuositason sekä jätteen synty sektoreittain. Lisäksi luvussa kuvataan nykyisen kilpailuneutraliteettisääntelyn näkökulmasta jätelajit ja palvelut, joiden osalta kuntien omistamat yhtiöt ja laitokset ja yksityiset yritykset kilpailevat jätehuoltomarkkinoilla.

2.1 Vastuu jätehuollosta: kunnat, elinkeinonharjoittajat ja tuottajat

Suomen jätehuoltojärjestelmää voidaan tarkastella ainakin jätehuollon vastuiden jakautumisen näkökulmasta, jätteiden syntypaikan näkökulmasta tai tarkastelemalla jätelajikohtaisia jätemääriä. Suomessa vastuu jätehuollon järjestämisestä on lähtökohtaisesti jätteen haltijalla. Poikkeuksena tästä on kunnan vastuu järjestää kotitalouksissa ja vapaa-ajan asunnoissa syntyvän jätteen jätehuolto ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto.⁵ Kunnan hallinto- ja palvelutoiminta tarkoittaa esimerkiksi kunnan päiväkoteja, kouluja ja virastoja. Lisäksi kunnan vastuulla on järjestää liikehuoneistoissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto, kun se kerätään sovitusti yhdessä asumisen ja hallinto- ja palvelutoiminnan jätteen kanssa, sekä sellaisen yhdyskuntajätteen jätehuolto, joka kerätään alueellisessa putkikeräys- tai vastaavassa keräysjärjestelmässä.⁶ Käytännössä kunnan vastuu liikehuoneistoissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta tarkoittaa esimerkiksi asumisen ympärillä sijaitsevien kivijalkakauppojen jätehuollon järjestämistä silloin, kun liikehuoneiston ja kiinteistön haltija ovat tästä sopineet. Kunnan on lisäksi järjestettävä edellä kuvatun asumisen, hallinto- ja palvelutoiminnan ja liikehuoneistojen jätehuolto saostus- ja umpisäiliölaitteen osalta.⁷

Elinkeinonharjoittajat ovat vastuussa oman jätehuoltonsa järjestämisestä. Käytännössä yritykset hankkivat jätehuoltopalveluita markkinoilla toimivilta yksityisiltä jätealan yrityksiltä. Kunnalla on kuitenkin vastuu järjestää yritysten jätehuolto muun palvelutarjonnan puuttuessa. Tässä tapauksessa puhutaan kunnan toissijaisista jätehuoltopalveluista, tai TSV-palveluista.

Tiettyjen tuotteiden valmistajat, pakkaajat, maahantuojat ja etämyyjät ovat vastuussa tuotteidensa jätehuollon järjestämisestä ja sen kustannuksista. Tuottajavastuun alaisia tuotteita ovat akut ja paristot, ajoneuvot, pakkaukset ml. juomapakkaukset, paperi ja paperituotteet, renkaat, sähkö- ja elektroniikkalaitteet sekä tietyt muovituotteet. Tuottajavastuun alaisten tuotteiden keräys voidaan järjestää joko keräyksenä kiinteistöiltä, tai jätteenhaltija voi viedä tuotteet tuottajien ja kuntien ylläpitämiin alueellisiin keräyspisteisiin. Joidenkin tuotteiden osalta myös jälleenmyyjät vastaanottavat tuottajavastuun alaisia tuotteita.⁸

Vuoden 2021 jätelain uudistuksen myötä jätteen erilliskeräysvelvoite laajeni sekä kotitalouksien, julkisten toimijoiden että yritysten osalta. Uudistusten myötä kuntien tehtävänä on järjestää kuntien vastuulla olevien, erilliskerättävien

⁵ Sosiaali- ja terveydenhuollon alan yritysten ja hyvinvointialueiden palveluyksiköiden on itse järjestettävä oma jätehuoltonsa. Lisäksi kunnan vastuulle ei kuulu puolustusvoimien, vastaanottokeskusten tai muun vastaavan laitosasumisen jätehuolto.

⁶ Jätelaki 646/2011.

⁷ Tietyt edellytykset kunnat voivat lisäksi päättää, että kiinteistön haltija järjestää itse kiinteistön sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölaitteen jätekuljetuksen sopimalla siitä suoraan kuljetusyrityksen kanssa. Tässäkin tapauksessa jäte tulee toimittaa kunnan osoittamaan vastaanottopaikkaan, ja kunta on vastuussa käsittelyn järjestämisestä.

⁸ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2025).

jätteiden (biojäte, kuitu-, muovi-, lasi- ja metallipakkausjäte, pienmetalli) kuljetus kiinteistöiltä. Bio- ja pakkausjätteen erilliskeräys asuinkiinteistöiltä on pakollista kaikissa taajamissa vähintään viiden huoneiston kiinteistöillä ja biojätteen erilliskeräys sen lisäksi yli 10 000 asukkaan taajamissa jokaiselta asuinkiinteistöltä. Bio- ja pakkausjätteen keräys ja kuljetus on kunnan vastuulla. Pakkausjätteen kierrätys on tuottajien vastuulla. Kunnat järjestävät asumisessa syntyvän pakkausjätteen keräyksen asuinkiinteistöiltä yhteistyössä pakkausten tuottajayhteisöjen kanssa, ja tuottajat maksavat keräyksestä korvausta kunnille.⁹ Erilliskeräysvelvoite koskee myös kuntien ja muiden julkisyhteisöiden hallinto- ja palvelutoimintaa sekä yrityksiä. Velvoite vaikuttaa käytännössä läpi toimialojen, ja vaikuttaa esimerkiksi rakennusalan, teollisuuden, elintarvikealan, kaupan ja kiinteistönhoidon jätehuoltoon ja lajitteluvetoitteisiin. Yritykset ovat vastuussa oman jätehuoltonsa järjestämisestä myös erilliskeräysvelvoitteen osalta.

2.2 Jätevolyymit sektoreittain ja jätelajeittain

Vuonna 2022 Suomessa syntyi kokonaisuudessaan noin 111 miljoonaa tonnia jätettä.¹⁰ Sektorikohtaisesti volyymiltään eniten jätettä syntyi kaivostoiminnassa ja louhinnassa: kaivostoiminnan jäte muodosti vuonna 2022 noin 76 prosenttia jätevolyyymistä. Kaivostoiminnan jätteen käsittely tapahtuu yleensä kaivosalueella, ja siitä vastaa ensisijaisesti kaivosyhtiö. Rakentaminen ja teollisuus tuottivat noin 10 miljoonaa tonnia jätettä kumpikin, mikä muodostaa yhdessä noin 20 prosenttia kokonaisjätevolyyymistä. Rakentamisen ja teollisuuden jätteitä käsittelevät yksityiset jätehuoltoyritykset, jätettä tuottavat yritykset itse sekä kunnat.

Kotitaloudet ja palvelut tuottivat 2,7 prosenttia kokonaisjättemäärästä. Jätelajeittain mitattuna yhdyskuntajäte, johon kuntien lakisääteinen vastuu pääasiassa kohdistuu, muodostaa noin 2 prosenttia koko jätevolyyymistä. Jos tarkastellaan kokonaisjättemääriä ilman kaivostoiminnan jätettä, yhdyskuntajäte muodostaa noin 10 prosenttia jätevolyyymistä.

Jätelajien ja markkinatoimijoiden näkökulmasta kuntien toiminta jätehuollossa keskittyy yhdyskuntajätteeseen. Yhdyskuntajäte on asumisessa syntyvää jätettä, sekä siihen rinnastettavaa jätettä, jota syntyy elinkeinotoiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa. Yhdyskuntajäte voidaan käsittää jätteeksi, jota syntyy lopputuotteiden kulutuksessa. Yhdyskuntajätettä kertyi vuonna 2023 noin 2,6 miljoonaa tonnia, eli 466 kilogrammaa henkeä kohden. Noin 65 prosenttia yhdyskuntajätteestä syntyy kotitalouksissa ja 35 prosenttia elinkeino-, hallinto- ja palvelutoiminnassa.¹¹ Sekalainen yhdyskuntajäte eli sekajäte on se osa yhdyskuntajätteestä, joka jää jäljelle, kun siitä on jätteen syntypaikalla kerätty erilleen jätelajeittain yksilöidyt jakeet.

Yhdyskuntajätteestä noin puolet päätyy polton kautta energiahyödyntämiseen. Vuonna 2023 yhdyskuntajätteestä noin 54 prosenttia hyödynnettiin energiana, 29 prosenttia hyödynnettiin materiaalina ja 16 prosenttia kompostoitui tai mädätettiin. Käytännössä yhdyskuntajätettä ei enää polteta ilman energian hyödyntämistä. Alle prosentti jätteestä päätyi kaatopaikalle tai muuhun loppusijoitukseen.

2.3 Kilpailuneutraliteetin kannalta merkitykselliset jätelajit ja palvelut

Kuntien vastuu jätehuollosta keskittyy edellä kuvatun mukaisesti yhdyskuntajätteeseen, joka vastaa noin kahta prosenttia kokonaisjätevolyyymistä, ja kymmentä prosenttia, jos kaivostoiminnan jätettä ei oteta lukuun. Toisaalta kunnat hoitavat rajatusti myös yritysten jätehuoltoa. Kilpailuneutraliteetin arvioimisen ja toisaalta markkinoiden avaamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta on olennaista ymmärtää, mitä jätelajeja ja -volyyimejä sekä palveluita

⁹ Finlex (2025).

¹⁰ Luvun jättemäärät sektoreittain perustuvat Tilastokeskuksen uusimpaan jätetilastoon.

¹¹ Ympäristöministeriö (2025).

kuntien ja yksityisten yritysten välinen kilpailu nykytilanteessa koskee. Erityisesti on merkityksellistä arvioida, minkä kokoinen yritysten jätehuollon markkina on, ja mikä on kuntien rooli yritysten jätehuollossa.

Jätetilaston luokittelua seuraten vuosittaisista jätevolyymeistä voidaan erottaa yritysten ja kotitalouksien tuottamat jätteet. Kaivosteollisuuden jätteet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, sillä niiden volyymit ovat huomattavan suuria ja niistä vastaavat yleensä kaivosyhtiöt itse. Ne siis eivät pääsääntöisesti tule kaupallisen jätehuoltomarkkinan piiriin. Yritysten tai elinkeinonharjoittajien jätteisiin kuuluvat jätetilaston luokittelua seuraten teollisuuden jätteet, rakentamisessa ja purkutoiminnassa syntyneet jätteet ja elinkeinotoiminnan osuus (noin 35 %) yhdyskuntajätteestä. Tuottajavastuunalaisia jätteitä muodostuu sekä kotitalouksien että yritysten toiminnassa. Tuottajavastuunalaiset jätteet (noin 1,2 miljoonaa tonnia) sisältyvät muihin jätetilaston luokkiin, eikä niitä ole eritelty.¹² Osa tuottajavastuunalaisista tuotteista (pakkausjäte, keräyspaperi, SER, paristo- ja akkujäte) on osittain yhdyskuntajätettä.

Jätetilaston mukaan vuonna 2022 rakentamisessa syntyi yhteensä noin 10,6 miljoonaa tonnia ja teollisuudessa noin 10,4 miljoonaa tonnia jätettä, yhteensä noin 21 miljoonaa tonnia. Merkittävä osa, jopa 95 %, teollisuuden sekä rakentamisen ja purkamisen jätteistä on mineraalijätettä, kuten betonia, tiiltä, asfalttia, kiviaineksia, ylijäämämaata ja rikastushiekkaa. Lisäksi mukana on puujätettä, muovia ja eristeitä, metallia, vaarallisia jätteitä ja sekajätettä. Esimerkiksi puujätettä syntyi rakentamisen toimialalla noin 250 000 tonnia vuonna 2022.¹³ Teollisuuden jäte sisältää muun muassa kemianteollisuuden, puunjalostusteollisuuden, energiantuotannon ja elintarviketeollisuuden jätteet. Kaikki teollisuudessa ja rakentamisessa syntyvä jäte ei kuitenkaan päädy kaupallisille markkinoille, vaan jätettä käsitellään teollisuuden omissa prosesseissa, tai esimerkiksi rakennuttajan omassa toiminnassa. Yhdyskuntajätteen osalta asumisen ulkopuolella eli hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa muodostui noin 0,9 miljoonaa tonnia jätettä vuonna 2022.

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kunnat toimivat nykytilanteessa yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun ne myyvät jätehuoltopalveluita yrityksille markkinaehtoisesti eikä kyse ole jätelaissa kuntien vastuulle säädetyn tehtävän hoitamisesta. Yritysten jätehuoltopalveluiden hoitaminen voi toteutua kuntien sidosyksikköinä toimivien jäteyhtiöiden ulosmyyntinä, eli markkinaehtoisena myyntinä, ulosmyyntirajoitusten sallimissa puitteissa. Lisäksi kunnat tai julkinen sektori voi toimia jätehuoltomarkkinalla kunta- tai valtio-omisteisten yhtiöiden kautta. Osa kuntaomisteisista yhtiöistä on kuntaomisteisten jäteyhtiöiden tytäryhtiöitä.

Kun kunta hoitaa yritysten jätehuoltoa toissijaisen vastuun alaisena palveluna, lain tarkoituksena on, että kunta ei kilpaile yksityisten yritysten kanssa, sillä toissijaisen vastuun alainen jätehuolto perustuu siihen, että yksityistä palvelutarjontaa ei ole kohtuudella saatavilla. Jos markkinapuuutteen toteaminen ei toteudu oikein, kunta voi kuitenkin käytännössä olla yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa kilpailutilanteessa TSV-palveluita hoitaessaan. TSV-palveluiden sisältöä ja niihin liittyviä jätemääriä on siksi syytä tarkastella, kun arvioidaan jätelaissa olevia säädöksiä ja niiden vaikutusta tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutumiseen.

Jätejakeittain ja -volyymeittain tarkasteltuna kuntien yrityksille tarjoamat jätehuoltopalvelut koskevat erityisesti rakennus- ja purkujätettä ja maa-aineksia.¹⁴ Lisäksi yritysten kiinteistöjä koskevan kokonaispalvelun kautta kunnat käsittelevät yritysten erilliskerättävää jätettä ja yhdyskuntajätettä tai järjestävät sen kuljetuksen asianmukaiseen vastaanottopaikkaan. Osamarkkinoiden ja palveluiden näkökulmasta kuntien yrityksille tarjoamat jätehuoltopalvelut (markkinaehtoiset tai TSV-palvelut) sisältävät aikaisempien selvitysten perusteella niitä palveluita, mitä kunnan ensisijaisen vastuun alainen jätehuoltokin: jätteiden käsittelyä ja kiinteistökeräyksen järjestämistä. Kunnat hankkivat

¹² Tuottajayhteisöjen neuvottelukunta TYNK (2025).

¹³ Suomen ympäristökeskus (2025).

¹⁴ Owal Group (2025).

palveluita (erityisesti kuljetuspalveluita) yksityisiltä jätehuoltoyrityksiltä kilpailuttamalla, ja toisaalta yksityiset jätehuoltoyritykset ostavat kuntaomisteisilta yhtiöiltä käsittely- ja loppusijoituspalveluita. Julkisen sektorin ja yksityisten yritysten roolia jätehuollon osamarkkinoilla on kuvattu luvussa 4.

3 Jätehuoltomarkkinan erityispiirteet

Jätehuoltoon liittyy useita erityispiirteitä, jotka erottavat sen tavanomaisista markkinoista. Jätehuoltomarkkina ei ole yksi markkina, vaan se koostuu useista osamarkkinoista tai arvoketjun osista, joilla toimijat ja kilpailuolosuhteet vaihtelevat. Tässä luvussa kuvataan jätehuoltomarkkinan erityispiirteitä sekä jätehuollon jakautumista eri toimintoihin ja osamarkkinoihin. Lopuksi kuvataan jätehuoltomarkkinaa koskevia taloustieteellisiä ilmiöitä ja niiden merkitystä markkinan kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta.

3.1 Jätehuolto markkinana

Jätehuoltoon liittyy erityispiirteitä, jotka erottavat sen tavanomaisemmista toimialoista. Jätehuoltoinfrastruktuuri on osa kriittistä infrastruktuuria, eli välttämätön yhteiskunnalle elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi.¹⁵ Infrastruktuurin lisäksi kriittiseksi lasketaan palvelut, joita kiinteän infrastruktuurin avulla tuotetaan, ja jotka mahdollistavat yhteiskunnallisesti elintärkeät toiminnot.¹⁶ Jätehuollon osalta yhteiskunnalle kriittistä ovat siten paitsi jäteinfrastruktuuri, myös sen avulla tuotetut jätehuollon palvelut. Kriittiseen infrastruktuuriin ja palveluihin kuuluvat yhtä lailla sekä julkisen sektorin että yksityisten yritysten tuottamat palvelut ja niiden omistama infrastruktuuri. Jätehuollolla on huoltovarmuuden lisäksi ihmisten terveyteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita ja velvoitteita, jotka muodostavat reunaehdot alan sääntelylle. Samalla jätteisiin liittyy liiketoimintamahdollisuuksia: esimerkiksi kierrätyksen ympärille muodostuva liiketoiminta vaikuttaa alan sääntelytarpeisiin ja haastaa vakiintuneen julkisen palvelutehtävän ja markkinaehtoisien toiminnan välisen suhteen.¹⁷

Jätehuoltomarkkina voidaan käsittää tavanomaisten markkinoiden asemesta versioksi sekamarkkinoista. Sekamarkkinat ovat markkinat, joilla toimii tyypillisesti julkisia toimijoita, voittoa tavoittelemattomia toimijoita ja voittoa tavoittelevia yrityksiä. Julkisen sektorin rooli jätemarkkinalla on perua sen tehtävistä ja lakisääteisistä vastuista jätehuoltoon liittyen. Julkisen sektorin ja yksityisten yritysten vaihtelevan roolin seurauksena myös esimerkiksi hinnanmuodostus vaihtelee jätemarkkinan eri osamarkkinoilla. Osassa jätemarkkinaa hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti, kun taas kuntavastuun ja toissijaisen vastuun alle kuuluvien palveluiden hinnat ovat säänneltyjä. Hinnoittelulla voi olla vaikutusta esimerkiksi pyrkimykseen avata markkinoita yksityisille yrityksille, jos säännellyt hinnat vaikeuttavat markkinaehtoisen toiminnan syntyä. Lisäksi markkinahintojen puutteesta seuraa, että euromääräiset mittarit tai rajat eivät kaikissa tapauksissa kuvaa toimintojen laajuutta tai arvoa mielekkäällä tavalla. Myös sääntelyyn liittyvät euromääräiset rajat, kuten sidosyksiköiden ulosmyynnin euromääräinen rajoitus, voivat siksi olla epätarkoituksenmukaisia, eikä yhdenmukainen raja sovellu keskenään erilaisille toimialoille. Hinnoittelua on käsitelty tarkemmin kuntien toissijaista vastuuta koskevien tehtävien yhteydessä luvussa 4.

3.2 Jätehuollon arvoketju ja osamarkkinat

Jätehuoltomarkkinaa voidaan tarkastella sen käytännön toimintojen, tai jätehuollon arvoketjun näkökulmasta. Jätehuoltomarkkinan toiminnot voidaan jakaa osamarkkinoiksi, joiden välillä kuntien ja muun julkisen sektorin ja yksityisten yritysten rooli ja kilpailuolosuhteet vaihtelevat.

¹⁵ Huoltovarmuuskeskus (2025).

¹⁶ Huoltovarmuuskeskus (2025).

¹⁷ Antonoli & Massarutto (2012).

Jätehuoltomarkkina muodostuu laajasti katsottuna jätteiden kuljetuksesta ja käsittelystä. Kuljetus ja käsittely voidaan edelleen jakaa useampiin osakokonaisuuksiin seuraavasti:

- » jätteiden kuljetus sisältäen jätteen kuormauksen, ajon ja kuorman tyhjennyksen;
- » jätteiden käsittely, kierrätys ja muu hyödyntäminen; sekä
- » loppukäsittely.¹⁸

Käsittelystä voidaan erottaa edelleen esikäsittely ja varastointi. Jätettä hyödynnetään suoraan energiana käyttämällä se suoraan energiana (lämpö, sähkö) tai epäsuorasti valmistamalla siitä polttoaineita kuten biokaasua ja bioetanolia. Jätettä hyödynnetään energiana jätteenpolttolaitoksissa sekä rinnakkaispolttolaitoksissa, joissa jätettä poltetaan muun polttoaineen seassa. Kierrätyksessä jätteen sisältämä materiaali palautetaan takaisin tuotantoon.

Loppukäsittelyyn sisältyy poltto ilman energian hyödyntämistä (ei käytännössä tapahdu Suomessa) ja loppusijoitus, eli kaatopaikkasijoitus. Koska käsittelyyn (ml. esikäsittely ja varastointi) luetaan kierrätys ja muu hyödyntäminen sekä loppukäsittely, voidaan puhua lyhyesti vain kuljetus- ja käsittelymarkkinasta.¹⁹

Jätteiden käsittelyssä voidaan edelleen erottaa erilaisia osa-alueita tai osamarkkinoita, joilla julkisen sektorin ja yksityisten yritysten roolit vaihtelevat.²⁰ Käsittelyn alla voidaan erotella ainakin pienkuormien vastaanotto jäteasemilla, tuottajavastuunalaisten jättejakeiden kierrätys kierrätyslaitoksissa, sekajätteen energiahyödyntäminen ja biojätteen hyödyntäminen.

Jätteet lajitellaan niiden syntypaikalla, minkä jälkeen ne kerätään kiinteistökeräyksenä suoraan asumiskiinteistöiltä tai yritysten kiinteistöiltä tai alueellisilta keräyspisteiltä. Keräyspisteitä ylläpitävät tuottajayhteisöt ja kunnat riippuen muun muassa jättejakeista. Lisäksi jätettä otetaan vastaan kuntien jäteasemilla, sekä yksityisten jätehuoltoyritysten vastaanottopisteissä, kierrätyslaitoksissa ja terminaaleissa. Jätettä voidaan väliarastoida siirtokuormausasemilla, minne jo kerättyä jätettä kootaan suurempien kuormien kuljetusta varten. Käsittely- ja kierrätyslaitoksista osa jätteestä päätyy jätteenpolttolaitoksiin ja rinnakkaispolttolaitoksiin. Kaatopaikkasijoitukseen päätyy pääasiassa tuhkaa, kuonaa ja muuta palamatonta ainesta. Osa teollisuuden ja rakentamisen jätteistä käsitellään niiden omissa prosesseissa ja osa tulee kaupallisille markkinoille käsiteltäviksi.

Jätehuollon kilpailuneutraliteettikysymykset koskevat kuntien ja yksityisten jätehuoltoyritysten toimintaa yritysten jätehuollossa. Yritysten jätteen kulku jätehuollossa yllä esitetyllä tavalla on kuvattu pelkistetyksi Kuvassa 1. Yritysten jäte voidaan kerätä jätteen syntypaikalta tai kiinteistöltä, tai yritys voi kuljettaa jätteen itse jätettä vastaanottavalle jäteasemalle, vastaanottolaitokseen tai jätokeskukseen, jossa jäte tarvittaessa esikäsitellään ja toimitetaan sen jälkeen asianmukaiseen jatkokäsittelyyn kierrätyslaitoksiin tai energiana hyödynnettäväksi.²¹ Jäte voidaan kuljettaa polttoon tai biojätteen käsittelyyn joissakin tapauksissa myös suoraan. Joissakin tapauksissa jätteen vastaanotto, lajittelu ja jatkokäsittely, kuten kierrätys, tapahtuvat samassa paikassa. Jätteenpolto- ja rinnakkaispolttolaitoksista osa jätteestä, pääasiassa kiviaines ja tuhka ja muu palamaton aines, kuljetetaan loppusijoitettavaksi kaatopaikoille.

Jätehuolto synnyttää erilaisia lopputuotteita ja tulovirtoja. Kierrätyslaitoksissa syntyy materiaali-kierrätykseen tähtääviä tuotteita, joilla voidaan korvata neitseellisiä raaka-aineita. Biolaitoksissa jätteestä syntyy biokaasua ja mädätysjäännöstä, joita jalostetaan polttoaineeksi ja lannoitteiksi. Jätteenpoltoissa, rinnakkaispoltoissa ja biovoimaloissa

¹⁸ Tilastokeskus (2025).

¹⁹ Tilastokeskus (2025).

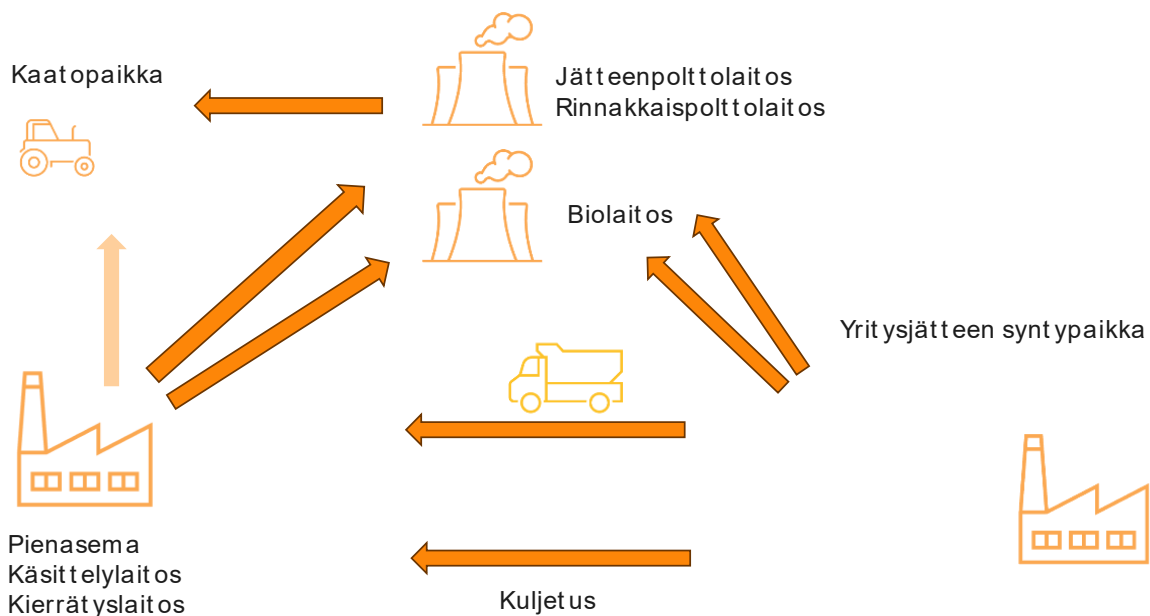
²⁰ Markkinaa ei ole tässä tarkasteltu kilpailuoikeudellisen markkinamäärittelyn näkökulmasta, vaan yksinkertaisesti mm. markkinatoimijoiden ja markkinan toimintalogiikan näkökulmasta.

²¹ Jätehuoltoyritysten yritysasiakkaille suunnatut palvelupisteet voivat olla kierrätyslaitoksia, jäteasemia, siirtokuormausasemia, pienkierrätysasemia tai kiertotalouskeskuksia.

syntyy kaukolämpöä ja sähköä. Rahavirrat erityisesti sekajätteen, lajitellun energiajätteen ja biojätteen osalta kulkevat siten, että pääsääntöisesti jätehuollon arvoketjussa jätteen käsittelystä maksetaan, eikä jätteenkäsittelijä maksa jätteestä. Esimerkiksi yksityiset jätehuoltoalan yritykset maksavat sekajätteen toimituksesta jätteenpoltto- tai rinnakkaispolttolaitoksiin. Joidenkin arvokkaiden jätelajien, erityisesti metallin, osalta käsittelijä maksaa raaka-aineesta.

Jätehuoltoinfrastruktuurin näkökulmasta yritysten jätehuoltoon kuuluvat pienasemat ja käsittelylaitokset, kierrätyslaitokset erityisesti tuottajavastuunalaisten tuotteiden kierrätykselle, biolaitokset ja voimalat sekä jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttolaitokset. Myös siirtokuormausasemat voidaan laskea osaksi jätehuoltoinfrastruktuuria. Luvussa 4 kuvataan tarkemmin jätehuoltoinfrastruktuuria sekä julkisen sektorin ja yksityisten yritysten toimintaa jätehuollon eri osamarkkinoilla ja jätehuollon infrastruktuurissa.

Kuva 1. Yritysjätteen mahdollinen kulku jätteen syntypaikalta loppusijoitukseen.



3.3 Jätehuoltomarkkina taloustieteellisestä näkökulmasta

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella jätehuoltomarkkinaan liittyy taloustieteen näkökulmasta useita erityispiirteitä, jotka vaikuttavat siihen, miten jätehuollon palvelut voidaan tehokkaasti järjestää ja miten kilpailu voi toteutua markkinoilla. Jätealan erityispiirteet liittyvät pääasiassa tehokkaan toiminnan mittakaavaan ja kustannusrakenteeseen.

Irlannin kilpailuviranomaisen selvityksen perusteella jätteiden käsittelylle on tyypillistä suuret kiinteät kustannukset ja mittakaavaedut. Jätteiden käsittelyn ja erityisesti loppusijoituksen vaatima infrastruktuuri edellyttää mittavia investointeja. Mittakaavaedut tarkoittavat, että jätteen käsittelyn yksikkökustannukset pienenevät, kun enemmän jätettä käsitellään ja kiinteät kustannukset jakautuvat suuremmalle kokonaisjätevolyymille. Myös käsittelyn

lisäkustannukset voivat pienentyä käsitellyn jätteen määrän kasvaessa.²² Yleisesti mittakaavaeduista seuraa, että toiminta muodostuu kannattavaksi vasta, kun tietty minimivolyymi tuotannossa saavutetaan. Jätehuoltomarkkinalla on lisäksi maantieteellinen ulottuvuus: kuljetuskustannusten ja ympäristövaikutusten takia jätehuolto tulee järjestää kohtuullisen matkan päässä jätteen syntypaikasta. Korkeista kiinteistä kustannuksista ja erityisesti toiminnan aloittamiseen vaadittavista investointikustannuksista, mittakaavaeduista ja jätekuljetusten maantieteellisestä ulottuvuudesta seuraa, että jätteiden käsittelyssä on vähintäänkin alueellisen luonnollisen monopolin piirteitä.²³

Luonnollinen monopoli tarkoittaa, että jätehuollon alalle tulon esteet ovat verrattain korkeat erityisesti jätteiden käsittelyssä, johon lasketaan kierrätys ja muu hyödyntäminen sekä loppukäsittely- ja sijoitus. Jätteiden käsittelyn erityispiirteistä seuraa, että tietyllä alueella voi toimia taloudellisesti tehokkaasti vain rajallinen määrä jätteenkäsittelylaitoksia. Mittakaavaedut toteutuvat erityisesti jätteen energiahyödyntämisessä ja todennäköisesti biokäsittelyssä. Rinnakkaisten käsittelylaitosten rakentaminen ei ole tietyn rajan ylittyessä taloudellisesti tehokasta, eikä johda matalampiin kustannuksiin tai muihin hyötyihin. Markkinan erityispiirteistä ei kuitenkaan seuraa, että markkinalla toimisi käsittelymonopoli: kuljetuskustannusten ja käsittelylaitosten kapasiteettirajoitusten takia jätteenkäsittelyssä voi toimia valtakunnan tasolla useita käsittelylaitoksia. Jätteen käsittelyssä ei kuitenkaan voi toimia kannattavasti yhtä paljon yrityksiä kuin esimerkiksi kuljetusmarkkinalla. Kilpailu jätteen hyödyntämisen ja kierrätyksen ympärillä voi synnyttää uusia liiketoimintamalleja käsittelyn ympärille, jos yritykset pääsevät käsiksi oikeanlaiseen ja riittävään määrään jäteraaka-ainetta, ja jos tuotteelle tai palvelulle on markkinoilla kysyntää. Markkinan taloudellisista lainalaisuuksista kuitenkin seuraa, että jätteen määrän väheneminen nykyisiltä käsittelylaitoksilta johtaa laitosten yksikkökustannusten kasvuun ja nostaa jätemaksujen tai -hintojen nousupaineita.

Jätteiden käsittelyn lisäksi jätteiden kuljetuksessa on mittakaavaetuja, tosin rajatumminkin. Kuten käsittelyn, myös kuljetusten yksikkökustannukset ovat sitä pienemmät, mitä enemmän jätettä voidaan kuljettaa kerralla. Käytännössä mittakaavaeduista seuraa, että lisäkustannus jäteastian tyhjennyksestä on pieni, ja keräyskohteiden lisääminen olemassa olevalle reitille on kustannustehokkaampaa kuin uuden, rinnakkaisen reitin perustaminen. Kuljetuksessa on lisäksi tiheysetuja: mitä harvemmin keräyskohteet sijaitsevat, sitä suuremmat ovat kuljetuksen polttoaine- ja työvoimakustannukset. Tiheysetujen takia on sitä kustannustehokkaampaa, mitä enemmän keräyskohteita voidaan yhdistää samaan kuljetukseen. Rinnakkaisten kuljetusten väheneminen johtaa alhaisempiin polttoaine- ja työvoimakustannuksiin sekä pienempiin päästöihin ja ympäristöhaittoihin. Tiheysetujen takia useampien keräyskohteiden kerääminen samalta reitiltä johtaa kustannussäästöihin varsinkin harvemmin asutuilla seuduilla.²⁴

Myös empiirinen tutkimuskirjallisuus tukee näkemystä, jonka mukaan jätekuljetusten hinnat ovat matalammat, jos kuljetuksia hankkii harvempi joukko toimijoita. Suomen markkinoita koskevassa tutkimuksessa kunnan keskitetysti hankkimissa kuljetuksissa hinnat olivat matalammat kuin kiinteistönhaltijoiden itse järjestämissä kuljetuksissa.²⁵ Myös OECD:n selvitysten mukaan rinnakkaisten kuljetusten operointi ei johda matalampiin kustannuksiin.²⁶ Kilpailun hyötyjen toteutuminen edellyttää kuitenkin paitsi hankintaosaamista, myös sitä, että kuljetusmarkkina, jolta palvelu hankitaan, toimii pitkällä aikavälillä kilpailullisesti. Yksityiset kuljetusyritykset ovat esittäneet huolia kuljetusmarkkinan keskittymisestä kuntien järjestämissä kilpailutuksissa. Toisaalta esimerkiksi Virossa, missä asukkaiden jätteenkuljetus ja -käsittely eivät ole olleet kuntien keskitetysti kilpailuttamia, jätehuoltomarkkina on keskittynyt voimakkaasti viime vuosina, ja jätteenkuljetuksen ja -käsittelyn hinnat ovat nousseet ja laatu heikentynyt.²⁷ Aikaisempia selvityksiä

²² Competition and Consumer Protection Commission (2018).

²³ Competition and Consumer Protection Commission (2018).

²⁴ Competition and Consumer Protection Commission (2018).

²⁵ Mälikönen ja Tukiainen (2010).

²⁶ OECD (2017).

²⁷ Konkurentsiamet (2024).

vastaavien markkinoiden kilpailullisuutta ja hintojen kehitystä koskevien tutkimusten tekeminen uudemmalla aineistolla olisi hyödyllistä kuljetusmarkkinan nykytilanteen arvioimiseksi.

Mittakaavaedut ulottuvat jätehuollon arvoketjun loppupäähän, eli jätteen hyödyntämiseen, asti. Esimerkiksi jätteen poltossa on huomattavia mittakaavaetuja.²⁸ Suomessa jätettä ohjautuu huomattava määrä polttoon, ja polttokapasiteetti on mitoitettu tiettyä jätemäärää varten. Jättemäärien laskiessa jätteenpolttoon voi muodostua paikallista ylikapasiteettia, mikä vaikuttaa kuntien jäteyhtiöiden- tai laitosten ja voimaloiden välisiin sopimuksiin ja jätteenkäsittelyn kustannuksiin. Viimeaikaisen selvityksen mukaan Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, on ylikapasiteettia jätteenpoltossa.²⁹ Suomeen tuotiin ulkomailta jätettä vuonna 2024 noin 470 000 tonnia, josta suuri osa päätyi poltettavaksi.³⁰

Jätehuoltomarkkinalle on lisäksi ominaista vertikaalinen integraatio ja niin sanottu cherry picking eli valikoimisilmiö. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa, että jätehuoltomarkkinan toimijat toimivat enemmän kuin yhdellä jätehuoltomarkkinan osamarkkinalla. Vertikaalinen integraatio tuo tyypillisesti tehokkuus- ja kilpailuetua markkinoilla, mikä voi jätehuoltomarkkinan tapauksessa luonnostaan vaikeuttaa uusien toimijoiden alalle tuloa. Lisäksi vertikaalinen integraatio voi aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia, jos jäteinfrastruktuuriin pääsy estetään tai hinnoitellaan kilpailijoita syrjivällä tavalla, tai jos markkinaehtoisesti toimivat kunnan yhtiöt hyötyvät lakisääteisiin palveluihin liittyvästä infrastruktuurista siten, että kilpailu yritysten jätehuoltomarkkinalla vääristyy tai estyy. Cherry picking voi johtaa siihen, että yksityiset yritykset toimivat vain kaikkein kannattavimmalla osalla markkinaa, kun taas julkinen sektori vastaa jätehuollon toimivuudesta ja kustannuksista koko valtakunnan ja markkinan tasolla. Valikoiminen voi tapahtua esimerkiksi niin, että yksityiset jätehuoltoyritykset toimivat vain tietyillä alueilla, tietyissä jätejakeissa tai palvelevat vain tiettyjä, kannattavia, asiakasryhmiä. Valikoiminen johtaa tyypillisesti siihen, että kustannukset kasaantuvat julkiselle toimijalle, eikä kilpailun lisääntyminen automaattisesti johda siihen, että jätehuolto tulee järjestetyksi kokonaistaloudellisesti tehokkaasti.

Jätehuoltomarkkinan erityispiirteistä seuraa, että kilpailun lisääntyminen ei automaattisesti johda matalampiin hintoihin, parempaan laatuun ja lisääntyneeseen kokonaistaloudelliseen tehokkuuteen. Jätehuoltomarkkina ei ole kaikilta osin tavanomainen markkina, jolla kysyntä, tarjonta ja hinnat määräytyisivät normaalin markkinamekanismin mukaan. Esimerkiksi tuottajien tai jätettä tuottavien yritysten näkökulmasta jätehuoltomarkkinan markkinakysyntä perustuu sääntelyyn. Mittakaavaedut, vertikaalinen integraatio ja valikoimisilmiö vaikuttavat lisäksi siihen, että kilpailun lisääntyminen ei automaattisesti johda kokonaistaloudellisesti tehokkaampaan lopputulokseen, vaan sääntelyvaihtoehtoja on punnittava osamarkkinan erityispiirteet huomioiden.³¹

²⁸ Esim. Istrate ym. (2023).

²⁹ Pohjoismaiden ministerineuvosto (2024).

³⁰ Ympäristöhallinnon verkkopalvelu (2025).

³¹ Ks. esim. Rod, Peterka & Sobehart (2019).

Taulukko 2. Jätehuoltomarkkinan osamarkkinoita kuvaavia taloustieteellisiä ilmiöitä.

Osamarkkina	Ilmiö
Kuljetus	Mittakaavaedut Tiheysedut
Käsittely	Suuret kiinteät kustannukset Mittakaavaedut Minimivolyymi kannattavalle toiminnalle Maantieteellinen ulottuvuus: kuljetuskustannukset, ympäristövaikutukset
Koko markkina	Vertikaalinen integraatio Cherry picking-valikoiminen Säännellyt hinnat kuntavastuullisessa toiminnassa ja TSV-palveluissa Julkinen sektori (kunnat) ja yksityiset yritykset toimivat eri rooleissa eri osamarkkinoilla Markkinakysyntä ja -tarjonta perustuu osittain sääntelyyn

4 Jätehuollon osamarkkinat

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien ja yksityisten yritysten roolia jätehuollon osamarkkinoilla ja maantieteellisillä alueilla. Yksityisten yritysten ja kuntien rooli eri osamarkkinoilla vaihtelee, ja kunnat ja yritykset ovat vaihtelevasti sekä ostajan että myyjän rooleissa. Luvussa tarkastellaan kuntien yrityksille toissijaisen vastuun nojalla ja markkinaehtoisesti tarjoamien palveluiden määrää ja laatua. Selvityksessä nousevien havaintojen ja aikaisempien selvitysten perusteella luvussa kootaan yhteen keskeisiä kilpailuneutraliteettisääntelyyn vaikuttavia näkökohtia.

4.1 Jätehuoltomarkkina kokonaisuutena

Kaupallisen jätehuoltomarkkinan arvosta ei ole saatavilla valmista volyymi- tai euromääräistä tilastotietoa. Jätehuoltomarkkinalla ja sen eri osamarkkinoilla toimii vaihtelevasti yksityisiä yrityksiä ja kunta- tai valtio-omisteisia yhtiöitä. Tilastokeskuksen mukaan toimialalla ”Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys” toimi vuonna 2023 yhteensä 632 yritystä ja toimialan liikevaihto oli 2,4 miljardia euroa.³² Tilastokeskuksen toimialaluokka sisältää kuitenkin yrityksiä, jotka eivät varsinaisesti tarjoa kaupallisia jätteenkuljetuksen- tai käsittelyn palveluita. Toisaalta esimerkiksi jätteenpolttovoimalat luokitellaan sähkön ja kaukolämmön toimialaluokkaan. Toimialaselvitysten perusteella jätteen käsittely- ja kuljetusmarkkinan kokonaisliikevaihto kokonaisuudessaan vuonna 2023 oli noin 1,2 miljardia euroa. Kuljetusmarkkinan osuus oli 365–374 miljoonaa euroa ja jätteiden käsittelyn ja loppusijoituksen markkinan noin 743–828 miljoonaa euroa, josta vaarallisen jätteen käsittely muodosti noin 161 miljoonaa euroa. Luvussa ovat mukana sekä yksityiset yritykset että kunta- ja valtio-omisteiset yhtiöt, ja se koskee sekä asumisen että yritysten jätteitä.

Jätehuoltoalalla toimivista yrityksistä ei ole tietoa saatavilla kootusti siten, että yritysten maantieteellinen toiminta-alue ja yritysten tarjoamien palveluiden laajuus olisi helposti raportoitavissa. Tässä selvityksessä on tarkasteltu yksityisten yritysten toimintaa käyttämällä pääasiallisina lähteinä Jätehuoltokompattia, Tilastokeskuksen yritysrekisteriä sekä Suomen ympäristökeskuksen SIIRTO- ja YLVA-rekistereihin perustuvaa aineistoa alueellisista jätteenkäsittelyvolyymeistä. Lisäksi selvitystä varten on haastateltu kolmea yksityistä jätehuoltoalan yritystä ja selvitetty liikevaihtotietoja toimialaraporteista. Kuntien toiminnasta on kerätty tietoa aikaisempien selvitysten ja jäteyhtiöille suunnatun täydentävän kyselyn avulla.

³² Tilastokeskuksen toimialaluokitus on muuttunut siirryttäessä TOL2008-luokituksesta TOL2025-luokitukseen. Uusi luokitus on tarkempi, ja esimerkiksi vesihuolto on eritelty jätteiden keruusta ja käsittelystä. Tätä selvitystä varten on ollut pääasiassa käytettävissä vanha TOL2008-luokituksen mukaisia aineistoja.

4.2 Jätteiden kuljetus

Jätteiden kuljetuksen osamarkkina käsittää jätteiden kuormauksen, ajon ja kuorman tyhjennyksen.³³ Kuljetusmarkkinalla toimii käytännössä vain yksityisiä yrityksiä. Kuljetusyritykset kuljettavat kuntavastuullista jätettä sekä yritysten, teollisuuden ja julkisten organisaatioiden jätteitä. Kuljetusyritysten asiakkaina voivat siis olla kunnat, kuntien jäteyhtiöt tai -laitokset, kuluttaja-asiakkaat eli kuntalaiset, muut julkiset organisaatiot, teollisuus, kauppa ja muut yksityiset jätehuoltopalvelua tarvitsevat yritykset.

Jätehuoltokompassi on rekisteri, johon rekisteröityminen on pakollista kaikille jätteen kuljettajille ja välittäjille. Hakemus rekisteröinnistä tehdään sen alueen ELY-keskukseen (Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukseen, jatkossa Lupa- ja valvontaviranomainen LVV), jonka alueella toimintaa pääasiassa harjoitetaan. Jätehuoltokompassin mukaan rekisteriin oli hyväksytty vuonna 2023 noin 3 000 yritystä, joista 900 ilmoitti toimivansa koko maan alueella, ja loput yksittäisen ELY-keskuksen alueella.³⁴ Luku sisältää kaikkien jätelajien kuljetuksen, mukaan lukien muun muassa saostus- ja umpisäiliölietteiden tyhjennykset, jotka eivät ole tämän selvityksen kohteena. Jätehuoltokompassin rekisteritietojen tulkintaa hankaloittaa se, että yritykset voivat ilmoittaa toiminta-alueekseen koko maan, vaikka toimisivat tosiasiasa vain rajatulla alueella. Lisäksi Jätehuoltokompassiin rekisteröity yrityksiä, jotka kuljettavat itse omia jätteitään, mutta eivät tarjoa palveluita muille yrityksille³⁵. Jos tarkastellaan pelkästään yhdyskuntajätteen kuljetusta, kuljetusyritysten määrä putoaa noin tuhanteen. Yritysten suuri määrä heijastaa todennäköisesti sitä, että rekisteri sisältää myös pelkästään omia jätteitään kuljettavia yrityksiä. Kaupallisesti yhdyskuntajätteen kuljetusta tarjoavia yrityksiä on muihin lähteisiin peilaten huomattavasti vähemmän. Jätehuoltokompassin perusteella kuljetusyritysten määrä näyttää noudattavan väestömäärää: eniten yrityksiä on Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Satakunnan alueella ja vähiten Kainuussa ja Etelä-Savossa.³⁶

Jätekuljetuksessa toimivien yritysten määrää voidaan arvioida myös toimialayhdistysten jäsenten perusteella. Jätehuollon palveluyritysten toimialajärjestönä toimivalla SKAL Ympäristöyritykset ry:llä on 250 yritysäsentä (pakkaava jäteauto tai lietekalusto) sekä 1 000 vaihtolavatoimintaa harjoittavaa yritystä. Luvusta puuttuu kuitenkin esimerkiksi Kierrätysteollisuus ry:n jäsenyritysten kuljetuskalusto.

Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan tavanomaisen jätteen keruussa toimi 189 yksityistä yritystä vuonna 2023. Tilastokeskuksen aineiston tulkintaa vaikeuttaa yritysten moninaisuus: tavanomaisten jätteiden keruun alle voi tulla luokitelluksi myös viemäri- ja puhdistusalan yrityksiä, ja toisaalta jätteiden käsittelyn alle tulee luokitelluksi yrityksiä, jotka vaikuttavat toimivan puhtaasti kuljetusyrityksinä. Toimialaraporttien perusteella jätteiden kuljetuksessa toimi 170 yritystä vuonna 2023, ja kuljetusalan liikevaihto oli 365–374 miljoonaa euroa.³⁷ Eri lähteitä peilaten voidaan arvioida, että kuljetuksessa toimii alle 200 yritystä. Tilastokeskuksen aineistossa jätteiden keruu-toimialaluokkaan kuuluu 11 kuntaomisteista yhtiötä. Kuntaomisteiset yhtiöt ovat pääasiassa putkikeräysyhtiöitä, eikä varsinaisessa yhdyskuntajätteen kuljetuksessa toimi kuntaomisteisia yhtiöitä.

³³ Tilastokeskus (2025).

³⁴ EY (2023).

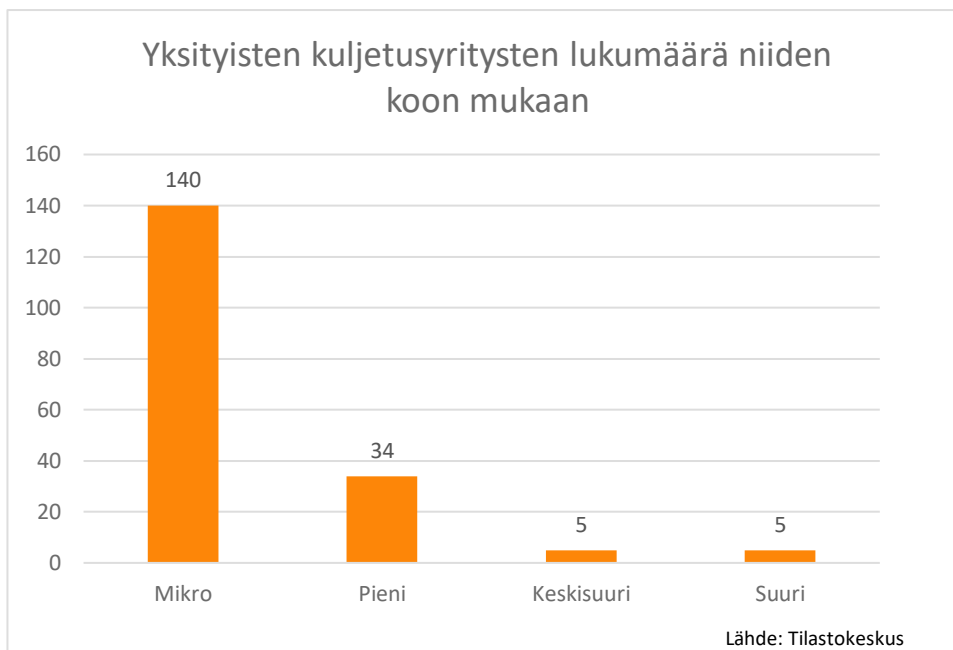
³⁵ EY (2023). Palvelussa ei voi käytännössä tarkastella yritysten määrää alueittain ja jättejakeittain yksinkertaisesti, sillä jättejakeita ei voi ryhmitellä eikä tietoja näytetä, jos yrityksiä on yli 200.

³⁶ EY (2023).

³⁷ IBISWorld (2025).

Tilastokeskuksen aineiston perusteella jätteen kuljetuksessa toimivat yritykset ovat liikevaihdoltaan ja henkilöstömäärältään keskimäärin pieniä (Kuvio 1).³⁸ Yhteensä 95 % yrityksistä luokitellaan mikro- tai pienyrityksiksi. Mikroyritysten henkilöstömäärä on alle 10 ja liikevaihto tai taseen loppusumma enintään 2 miljoonaa euroa. Pienyritysten henkilöstömäärä on alle 50 ja liikevaihto tai taseen loppusumma enintään 10 miljoonaa euroa.³⁹ Toimialaselvitysten perusteella kuljetusyritysten keskimääräinen liikevaihto oli 2,2 miljoonaa euroa vuonna 2024.⁴⁰ Yritysten määrässä on huomattavaa vaihtelua kotikunnan perusteella (Kuvio 2). Osa yrityksistä toimii usealla paikkakunnalla, vaikka varsinaisia toimipaikkoja on valtaosalla yrityksistä vain yksi. Yritysten todellisia toiminta-alueita ei ole saatavissa Tilastokeskuksen yritysrekisterin tiedoista.

Kuvio 1. Kuljetusyritysten lukumäärä yrityksen koon mukaan.



³⁸ Yritysten lukumäärä ei summaudu 189:ään, sillä osalla yrityksistä kokotieto puuttuu.

³⁹ Keski-suurten yritysten henkilöstö on alle 250 ja liikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa.

Suuren yrityksen henkilöstö on vähintään 250 tai liikevaihto yli 50 miljoonaa euroa taikka taseen loppusumma yli 43 miljoonaa euroa.

⁴⁰ IBISWorld (2025).

Kuvio 2. Kuljetusyritysten lukumäärä alueittain.



4.3 Jätteiden käsittely

Jätteiden käsittely sisältää jätteiden käsittelyn jätteiden vastaanottamisesta, esikäsittelystä ja varastoinnista jätteiden hyödyntämiseen ja loppusijoitukseen. Jätteiden hyödyntäminen voi tapahtua esimerkiksi kierrättämällä, hyödyntämällä jäte energiana tai valmistamalla siitä polttoainetta.⁴¹ Jätteiden käsittelyssä toimivat sekä kunnat ja niiden omistamat yhtiöt että yksityiset yritykset. Kunnat hoitavat jätehuollon tehtäviä itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntien omistamia jätelaitoksia (yhtiöitä, liikelaitoksia tai kuntayhtymiä) on 31. Muita kunta- tai valtio-omisteisia yhtiöitä, jotka toimivat jätteiden käsittelyssä, on Tilastokeskuksen aineistossa 18. Kuntaomisteisissa yhtiöissä on mukana yrityksille jätehuoltopalveluita tarjoavia yhtiöitä, vesihuolto-yhtiöitä ja esimerkiksi putkikeräysyhtiöitä. Lisäksi kuntien jätelaitoksilla on jätteen energiahyödyntämiseen eli polttoon liittyviä tytäryhtiöitä, jotka eivät ole käsittelyn ja kierrätyksen toimialaluokassa.⁴² Kuntien toimintaa yritysten jätehuollossa käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.5.

Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan lajiteltujen materiaalien kierrätyksessä toimi 196 ja tavanomaisen jätteen käsittelyssä 106 yksityistä yritystä vuonna 2023, yhteensä 302 yritystä. Tilastokeskuksen aineiston tulkintaa vaikeuttaa yritysten moninaisuus: esimerkiksi kierrätyksessä toimii yrityksiä romunkeräyksestä purkuyrityksiin ja jopa ammattijärjestäjiin. Lisäksi tavanomaisten jätteiden keruun alle luokitellaan joitakin viemäri- ja puhdistusalan yrityksiä, ja jätteiden käsittelyn alle tulee luokitelluksi yrityksiä, jotka vaikuttavat toimivan puhtaasti kuljetusyrityksinä. Valtaosa kierrätyksessä toimivista yrityksistä vaikuttaa keskittyvän tietyn materiaalityypin vastaanottoon ja kierrätykseen.

⁴¹ Tilastokeskus (2025).

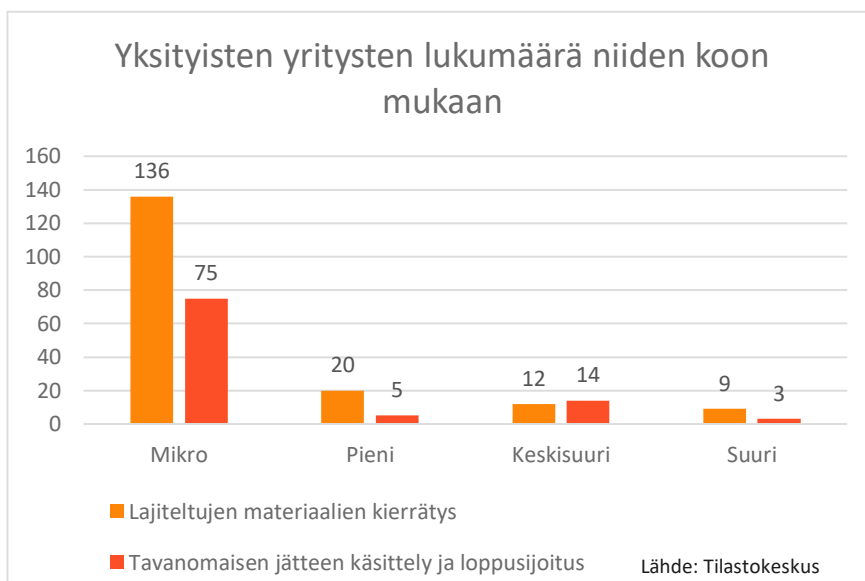
⁴² Jätelaitoksella tarkoitetaan tässä selvityksessä kunnan jätehuollon palvelutehtäviä hoitavaa yksikköä sen organisoitumistavasta riippumatta. Selvityksessä puhutaan vaihdellen kuntien jätteyhtiöistä tai kuntien jätelaitoksista silloin, kun erolla ei ole merkitystä asian ymmärtämisen kannalta.

Kuten kuljetusyritysten kohdalla, jätteiden käsittelyssä ja kierrätyksessä toimivien yritysten määrää voidaan arvioida myös toimialajärjestöjen jäsenmäärien avulla. Toimialajärjestö Kierrätysteollisuus ry:llä on 50 jäsenyritystä.⁴³ Kierrätyksessä varsinaisesti toimivien yritysten määrän ja toiminnan laajuuden arvioimista vaikeuttaa se, että kierrätysteollisuuteen lasketaan laajasti ajatellen esimerkiksi koneiden vuokrausta ja puhtaanapitopalveluita. Varsinaisia jätteenkäsittely- tai kierrätyspalveluita tarjoavia yrityksiä on vähemmän.

Toimialaselvitysten perusteella varsinaisessa jätteiden käsittelyssä toimi 129 yritystä vuonna 2024.⁴⁴ Toimialaselvitysten perusteella jätteiden käsittelyn ja loppusijoituksen markkinan liikevaihto vuonna 2023 oli noin 743-828 miljoonaa euroa.⁴⁵ Toimialaselvitykset antavat todennäköisesti verrattain oikean kuvan toimialan koosta.

Tilastokeskuksen aineiston perusteella käsittelyssä ja kierrätyksessä toimivat yksityiset yritykset ovat liikevaihdoltaan ja henkilöstömäärältään keskimäärin pieniä ja yritysten määrässä on huomattavaa alueellista vaihtelua (Kuvio 3 ja Kuvio 4). Toimialaselvitysten perusteella yritysکوhtainen liikevaihto on alle 6 miljoonaa euroa.⁴⁶ Yksityisten kierrätysyritysten määrä korostuu Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Joissakin maakunnissa toimii vain yksittäisiä kierrätys- tai käsittely-yrityksiä.

Kuvio 3. Käsittely- ja kierrätysyritysten lukumäärä kokoluokittain.



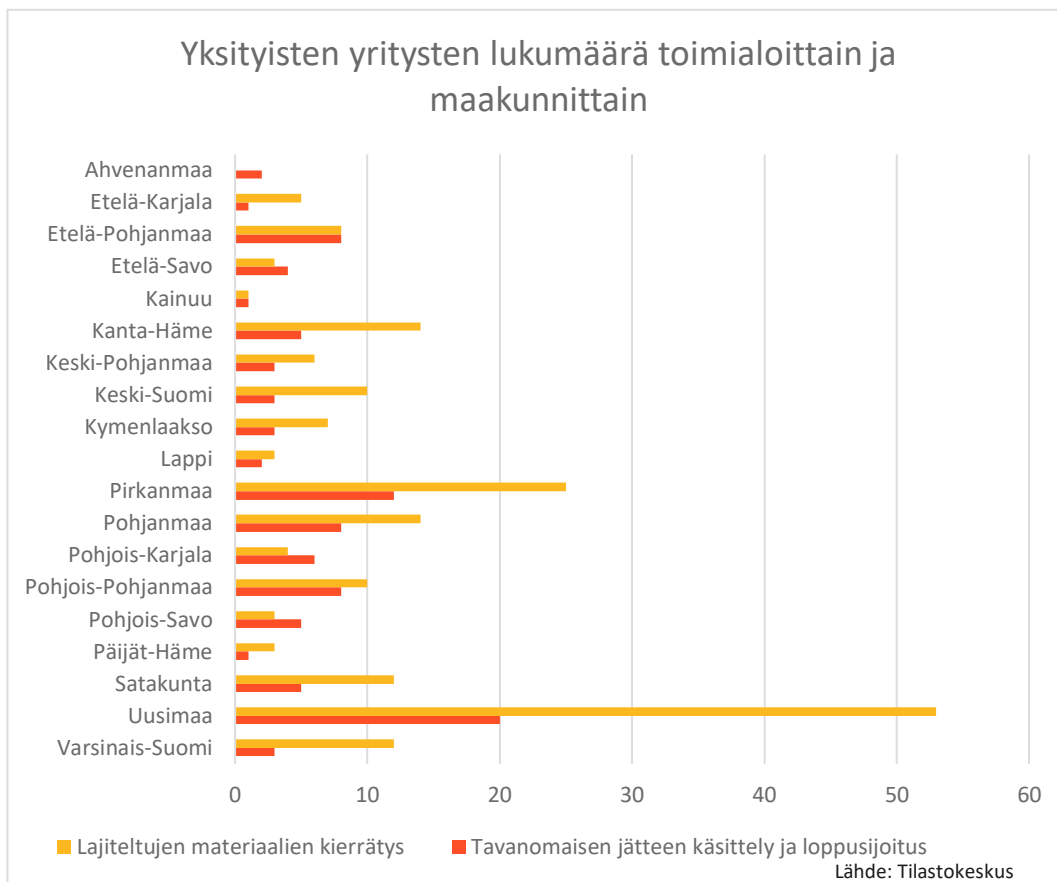
⁴³ Kierrätysteollisuus ry (2025).

⁴⁴ IBISWorld (2025).

⁴⁵ IBISWorld (2025) ja ReportLink (2025).

⁴⁶ IBISWorld (2025).

Kuvio 4. Käsittely- ja kierrätysyritykset maakunnittain.



Yksityisten yritysten ja toisaalta kunnallisten ja muiden julkisten toimijoiden käsittelemiä jätemääriä on selvitetty Suomen Ympäristökeskuksen (SYKE) ympäristöluvanvaraisten toimijoiden SIIRTO- ja YLVA-rekisteritietoihin perustuvan aineiston perusteella. Rekistereistä on koottu vuoden 2023 osalta jätevirrat kunnittain ja ELY-keskuksittain. Aineisto sisältää tiedot ympäristöluvallisten jätettä käsittelevien yritysten tai organisaatioiden vastaanottamista jätevirroista. Lisäksi aineistossa on lisäselitteitä esimerkiksi jätelajeille ja sille, missä toiminnassa jäte on syntynyt. Aineisto ei erottele sitä, missä jäte on käsitelty loppuun tai minne se on loppusijoitettu, vaan aineistossa on seurattu eri käsittelylaitoksille saapuvaa jätevirtaa jätelajeittain. Jätteen käsittely voi siis tarkoittaa esimerkiksi jätteen esikäsittelyä tai siirtokuormausasemalla varastointia. Jättesiirtojen kohteet ovat aineistossa muun muassa jäteasemia, kierrätyslaitoksia, lajittelukeskuksia, biokaasulaitoksia, jätevedenpuhdistamoita, energialaitoksia, esikäsittelylaitoksia, asfalttipihoja, satamia ja erilaisia kierrätystermiinaaleja. Aineiston suuren jätelajikohtaisen havaintomäärän vuoksi rekistereistä on poimittu tätä selvitystä varten tiedot rakennus- ja purkujätteen ja yhdyskuntajätteen käsittelystä, mutta ei muista jätelajeista.

Jätevirtojen kulku julkisten toimijoiden (kuntien jätelaitosten ja -yhtiöiden, näiden tytäryhtiöiden ja muiden kunta- ja valtio-omisteisten yhtiöiden) ja yksityisten yritysten käsittelyyn antaa kuvan siitä, miten jätteiden käsittely jakautuu julkisen ja yksityisen sektorin välillä yhdyskuntajätteen ja rakennus- ja purkujätteen osalta eri alueilla. Koska aineisto kuvaa pelkästään jätteen vastaanoton, se ei kuitenkaan kerro, missä määrin jäte siirtyy eteenpäin käsiteltäväksi. Tarkastelu antaa käsityksen nykyisestä käsittelytilanteesta ja -volyymeista, mutta ei suoraan kerro, miten

käsittelykapasiteetti voisi kehittyä tulevaisuudessa. Lisäksi käsittelyä ei ole aineistossa eikä tässä selvityksessä eroteltu tarkempiin osa-alueisiin.

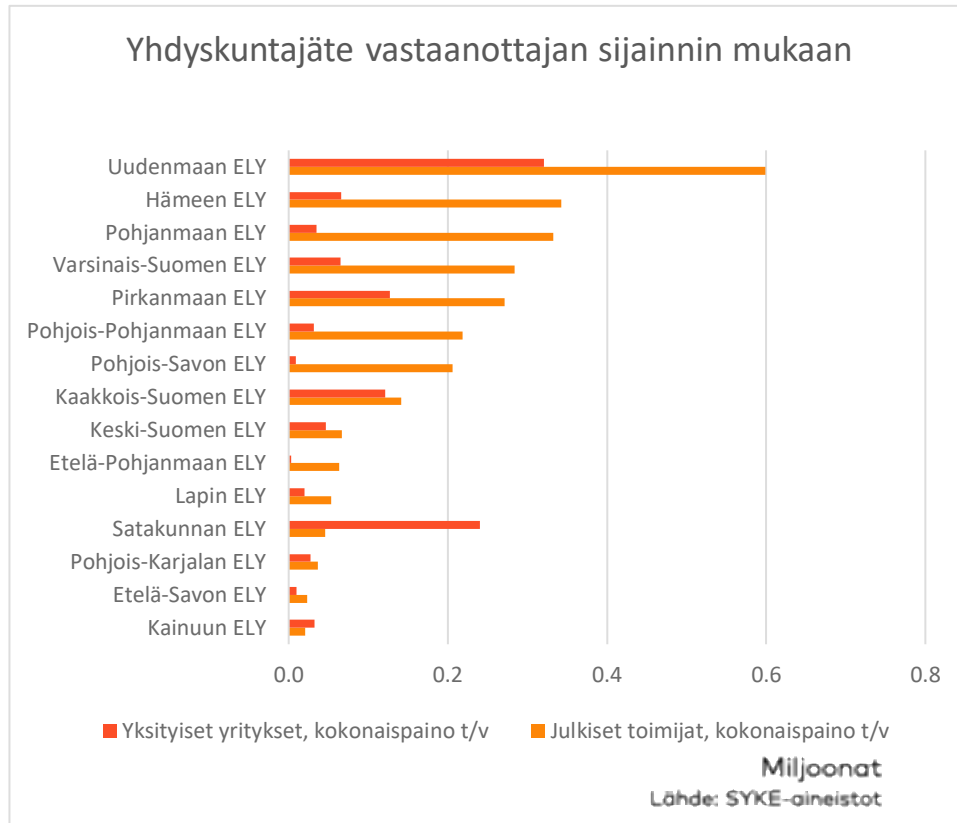
Aineistossa on vuodelle 2023 yhteensä 137 yksityistä yritystä, jotka ovat käsitelleet yhdyskuntajätettä. Lisäksi SYKE aineisto sisältää kunnan jätehuoltoon kuuluvat käsittelylaitokset, jotka on eroteltu yksityisiä yrityksiä koskevasta tarkastelusta. Julkisomisteisiin yhtiöihin on luettu lisäksi kuntien jäteyhtiöiden tytäryhtiöt ja muut julkisomisteiset yhtiöt. Vaikka esimerkiksi kuntien jäteyhtiöiden tytäryhtiöt toimivat markkinaehtoisesti, tarkastelua varten on haluttu muodostaa kokonaiskuva julkisomisteisten yhtiöiden toiminnasta.

Yhdyskuntajätteen alkuperät ovat tarkenteiden perusteella pääasiassa asuminen, kauppa, teollisuus, palvelut ja rakentaminen. Kuten Tilastokeskuksen aineistossa, yksityisten käsittely-yritysten joukossa on joitakin laajoja palvelukokonaisuuksia tarjoavia valtakunnallisia toimijoita, pelkästään tiettyihin materiaaleihin tai jätelajeihin keskittyneitä yrityksiä, esimerkiksi vesihuoltopalveluita tarjoavia yrityksiä sekä teollisuuden ja kaupan alan yrityksiä, jotka käsittelevät omaa jätettään. SYKE-aineistossa yhdyskuntajätteessä on mukana esimerkiksi saostus- ja umpisäiliöiden lietteitä ja muita yhdyskuntamaisesti kerättyjä jätteitä, jotka eivät ole Tilastokeskuksen yhdyskuntajätteen määritelmän mukaisia. Vesihuoltoon, saostus- ja umpisäiliölietteisiin, muihin lietteisiin ja esimerkiksi hiekanerotukseen liittyvät jätteet on poistettu aineistosta tätä selvitystä varten. Koska poistaminen on tehty jätteen kuvailua koskevan vapaamuotoisen tarkenteen perusteella, kokonaisjättemäärät eivät täysin vastaa Tilastokeskuksen yhdyskuntajättemääriä.

Rakennus- ja purkujätteen osalta aineistossa on 1 163 yksityistä yritystä ja 527 uniikkia kohdeyritystä, kun saman yrityksen eri toimipisteet tai eri kirjoitusasut on korjattu. Lukumäärä on viitteellinen, sillä kaikkia yritysten sisäisiä siirtoja tai erilaisia kirjoitusasuja ei ole välttämättä pystytty tunnistamaan. Yritysten joukossa on esimerkiksi teollisuuden ja rakennusalan yrityksiä, jotka käsittelevät omia jätteitään. Nämä yritykset eivät tule Tilastokeskuksen aineistossa tilastoiduiksi käsittely- tai kierrätysalan yrityksiksi, eivätkä ne varsinaisesti toimi jätteiden käsittelyn markkinalla. Rakennus- ja purkujätteen osalta kohteet ja kohdeyritykset ovat esimerkiksi rakennusyhtiöitä ja asfalttiasemia, tiettyjen materiaalien käsittelyyn keskittyneitä yrityksiä, laajempia jätehuollon palveluita tarjoavia yrityksiä, jätteenpolttolaitoksia, siirtokuormausasemia, maankaatopaikkoja ja teollisuuden yrityksiä, jotka käsittelevät omia jätteitään.

Kuviossa 5 ja Taulukossa 3 on verrattu julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemiä yhdyskuntajättemääriä maakunnittain. SYKE-aineistot kuvaavat, kuka on vastaanottanut jätteen käsittelyyn ja missä, mutta ne eivät kerro, missä jäte on käsitelty edelleen. Julkiset toimijat ovat pääasiassa kuntien jäteyhtiöitä tai -laitoksia ja niiden tytäryhtiöitä sekä kuntien energiayhtiöitä. Lisäksi julkisissa toimijoissa on mukana valtio-omisteinen Gasum Oy. Julkisten toimijoiden osuus käsitellystä kokonaisvolyymistä vaihtelee 16 ja 96 prosentin välillä. Maakuntakohtaiset erot käsittelyvolyymien jakautumisessa ovat siis huomattavia. Keskimäärin julkiset toimijat käsittelevät aineiston perusteella 69 % yhdyskuntajätteestä.

Kuvio 5. Julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemät yhdyskuntajätevolyymit ELY-keskuksittain vuonna 2023.



Taulukko 3. Julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemät jätevolyymit ELY-keskuksittain: yhdyskuntajäte vuonna 2023.

Kohteen ELY-keskus	Julkiset yhtiöt, kokonaispaino t/v	Yksityiset yritykset, kokonaispaino t/v	Julkisen osuus (%)
Kainuu	21 007	32 694	39,1
Etelä-Savo	23 526	10 070	70,0
Pohjois-Karjala	36 945	27 288	57,5
Satakunta	45 883	239 965	16,1
Lappi	53 777	19 932	73,0
Etelä-Pohjanmaa	63 430	3 386	94,9
Keski-Suomi	66 938	46 322	59,1
Kaakkois-Suomi	141 744	121 217	53,9
Pohjois-Savo	206 289	8 958	95,8
Pohjois-Pohjanmaa	218 672	31 414	87,4
Pirkanmaa	271 356	126 836	68,1
Varsinais-Suomi	284 103	64 958	81,4
Pohjanmaa	332 584	35 295	90,4
Häme	342 845	65 773	83,9
Uusimaa	599 103	320 905	65,1
Yhteensä (tonnia)	2 708 202	1 155 012	69,1 %

Kuviossa 6 ja Taulukossa 4 on verrattu julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemiä rakennus- ja purkujättemääriä maakunnittain. Julkisomisteisten toimijoiden osuus käsittelystä kokonaisvolyymin vaihtelee huomattavasti, muutamasta prosentista 77 prosenttiin. Yhteensä rakennus- ja purkujätettä käsiteltiin noin 7 miljoonaa tonnia. Tästä noin 66 % käsiteltiin yksityisten yritysten ja 34 % julkisomisteisten toimijoiden vastaanottamana.⁴⁷

⁴⁷ Tarkasteluhetken 2023 jälkeen valtionyhtiö Fortumin Recycling & Waste -liiketoiminta myytiin yksityiselle omistajalle. Taulukoissa ja kuvioissa Fortum on luokiteltu julkiseksi toimijaksi. Jos Fortum siirretään yksityiseksi yritykseksi, yksityiset yritykset käsittelivät 35 % (eikä 31 %) yhdyskuntajätteestä ja 80 % (eikä 66 %) rakennus- ja purkujätteestä.

Kuvio 6. Julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemät jätevolyymit ELY-keskuksittain: rakennus- ja purkujäte vuonna 2023.



Taulukko 4. Julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten käsittelemät jätevolyymit ELY-keskuksittain: rakennus- ja purkujäte vuonna 2023.

ELY-keskus	Julkiset yhtiöt, kokonaispaino t/v	Yksityiset yritykset, kokonaispaino t/v	Julkisen osuus %
Kainuu	13 884	21 008	39,8
Etelä-Savo	71 450	37 277	65,7
Pohjois-Karjala	1 353	66 896	2,0
Pohjanmaa	25 674	56 961	31,1
Etelä-Pohjanmaa	37 199	46 709	44,3
Keski-Suomi	8 565	113 236	7,0
Pohjois-Savo	242 903	149 606	61,9
Varsinais-Suomi	74 256	193 228	27,8
Pohjois-Pohjanmaa	64 768	195 620	24,9
Kaakkois-Suomi	193 725	229 398	45,8
Satakunta	859 747	254 970	77,1
Pirkanmaa	227 229	253 987	47,2
Lappi	17 091	292 294	5,5
Häme	396 606	1 063 417	27,2
Uusimaa	140 746	1 767 924	7,4
Yhteensä (tonneissa)	2 375 197	4 742 534	34 %

4.3.1 Käsittelypalveluiden infrastruktuuri ja osa-alueet

Jätehuoltoa tarvitsevat käytännössä kaikki yritykset ja elinkeinonharjoittajat. Siksi jätehuoltopalveluiden ostajan roolissa on kaikenlaisia yrityksiä pienistä yhden hengen yrityksistä kauppakeskuksiin ja teollisuuteen. Jätehuoltopalveluita tarvitsevat yritykset eroavat toisistaan tarvitsemiensa palveluiden suhteen: osa yrityksistä kuljettaa itse jätteet käsittelylaitoksiin, kierrätysasemille tai pienasemille, kun taas osa yrityksistä ostaa jätehuollon kokonaispalvelun jätehuoltoyrityksiltä. Osa erityisesti teollisuuden ja rakentamisen yrityksistä hoitaa itse omien jätteidensä käsittelyä.

Jätteenkäsittelypalveluita voidaan arvioida myös jätehuoltoinfrastruktuurin ja jätehuoltopalveluiden saatavuuden näkökulmasta, ottaen huomioon jätehuoltopalveluita tarvitsevien yritysten erilaiset tarpeet. Jätehuoltoinfrastruktuurista tai käsittelymarkkinasta voidaan erottaa jätettä vastaanottavat pienasemat ja käsittelylaitokset, tuottajavastuunalaisia jätėjakeita käsittelevät kierrätyslaitokset, jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttovoimalat ja biolaitokset. Jätettä vastaanottavia kuntien jäteasemia ja pienasemia on yhteensä noin 300 ympäri Suomen.⁴⁸ Yksityisten yritysten vastaanottopisteiden tai terminaalien kokonaislukumäärästä ei ole saatavilla koottua tietoa.⁴⁹ Suurimmilla yksityisillä jätehuoltoalan yrityksillä on yhteensä noin kaksikymmentä vastaanottopistettä tai käsittelykeskusta. Tuottajavastuunalaisia jätėjakeita käsitellään pääasiassa yksityisten yritysten kierrätyslaitoksissa.⁵⁰ Kuntien rooli tuottajavastuunalaisten jätteiden osalta on rajattu: kunnat voivat esimerkiksi lajitella ja välivarastoida tuottajavastuunalaisia jätėjakeita, mutta varsinainen käsittely tapahtuu yksityisissä yrityksissä. Joitakin poikkeuksia on: esimerkiksi Oulun kaupunki omistaa Oulun Energia Oy:n kautta muovinkierrätykseen keskittyneen yhtiön.

Jätteen käsittelyssä ja kierrätyksessä toimivien yritysten määrä ja yksityisten yritysten käsittelemät jätevolyymit vaihtelevat maakunnittain. Kuntien jäteasemilla vastaanotetaan pääasiassa kuntavastuun alaisia jätteitä, mutta myös yritysten jätteitä. Selvitystä varten haastateltujen jätehuoltoalan yritysten mukaan yksityiset yritykset voivat tarjota palveluita valtakunnallisesti ja koko maan kattavasti, sillä jätteiden kuljetus ja siirtokuormausta mahdollistavat valtakunnallisen palveluverkoston. Yksityisten jätehuoltoyritysten tarjoama palveluverkosto voi kuitenkin nykyisellään osoittautua riittämättömäksi niiden yritysten osalta, jotka kuljettavat itse jätettä vastaanottopisteisiin ja kierrätysasemille, tai joille kuljetusmatka muodostuu pitkäksi. Alueellinen vaihtelu palveluita tarjoavien yritysten määrässä ja käsittelykapasiteetissa on huomattavaa.

4.4 Jätteiden energiahyödyntäminen ja loppusijoitus

Jätteiden käsittelystä voidaan erottaa jätteiden käsittely arvoketjun loppupäässä. Jätettä voidaan hyödyntää suoraan energiana, eli sähkönä tai lämpönä, tai epäsuorasti polttoaineena. Jätteiden loppusijoituksella tarkoitetaan jätteiden sijoittamista kaatopaikalle, tai jätteiden polttoa ilman energiahyödyntämistä. Jätteiden polttoa ilman hyödyntämistä ei käytännössä tehdä Suomessa.⁵¹

Jätteen energiahyödyntäminen tapahtuu jäteinfrastruktuurin osalta jätteenpolttolaitoksissa ja rinnakkaispolttolaitoksissa. Noin puolet yhdyskuntajätteestä poltetaan sekajätteenä jätteenpolttolaitoksissa tai rinnakkaispolttolaitoksissa, joissa jätteen sisältämää energiaa hyödynnetään kaukolämmöksi ja sähköksi. Noin puolet yhdyskuntajätteestä kierrätetään. Rakennus- ja purkujätteestä hyödynnettiin materiaalina 54 % vuonna 2022, ja arviolta 30–40 % hyödynnettiin energiana.⁵²

Suomen jätteenpolton kapasiteetti on 2,1 miljoonaa tonnia, ja tuoreen selvityksen mukaan polttoon on muodostunut ylikapasiteettia niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa.⁵³ Suomen yhdeksästä (11:sta, jos Riihimäen voimalat lasketaan erikseen) jätteenpolttolaitoksesta kahdeksan on julkisessa omistuksessa, ja yksi yksityisessä omistuksessa. Taulukossa 5 on listattu jätteenpolttovoimalat ja niiden omistajat. Voimalat on kuvattu kartalla Kuviossa 6. Julkisessa

⁴⁸ Suomen Kiertovoima ry (2025).

⁴⁹ Jätehuoltopalveluita tarjoavista yrityksistä esimerkiksi Lassila & Tikanoja Oy:llä on 5 käsittelykeskusta yritysten ja teollisuuden jätteille, 8 kierrätysasemaa yritys- ja henkilöasiakkaille ja 11 kierrätyslaitosta. Remeo Oy on 16 kierrätyslaitosta. Lisäksi suurimmilla yrityksillä on siirtokuormausedasemia, joista jätettä kuljetetaan edelleen ympäri Suomen.

⁵⁰ Esimerkiksi Encore Ympäristöpalvelut, Fortum Waste Solutions, Kuusakoski Oy, Lassila & Tikanoja Oy ja Remeo Oy käsittelevät tuottajavastuunalaisia jätteitä.

⁵¹ Vaarallisen jätteen polttolaitokset (korkealämpötilapoltto) on luokiteltu loppukäsittelypoltoksi, koska polton päätarkoitus on jätteen vaarattomaksi tekeminen, huolimatta siitä, että niissäkin energia otetaan talteen ja hyödynnetään.

⁵² Suomen ympäristökeskus

⁵³ Pohjoismaiden ministerineuvosto (2024).

omistuksessa olevat voimalat ovat kuntien, kuntien energiayhtiöiden ja/tai jätelaitosten omistuksessa. Rinnakkaispolttolaitoksia tai seospolttolaitoksia, joissa jätettä poltetaan muun polttoaineen seassa, on yhteensä 20–30.⁵⁴ Rinnakkaispolttolaitokset ovat muutamaa lukuun ottamatta yksityisiä yrityksiä.

Taulukko 5. Jätteenpolttolaitokset ja niiden omistajat.

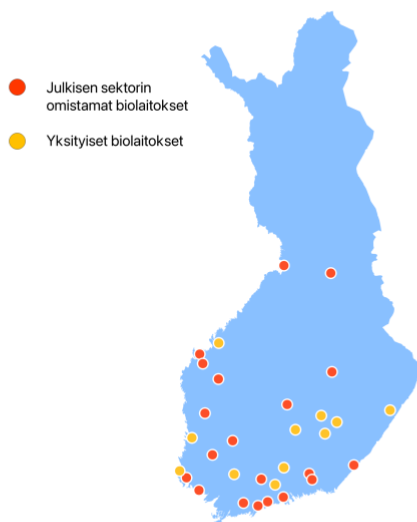
Voimala	Omistajat
Kotkan Energia Oy	Kotkan kaupunki
Lahti Energia Oy	Lahden kaupunki
Lounavoima Oy	Lounais-Suomen Jätehuolto Oy Salon Kaukolämpö Oy
Oulun Energia Oy	Oulun kaupunki
Riikinvoima Oy	8 kuntaomisteista jäteyhtiötä Varkauden Aluelämpö Oy (omistajat Varkauden kaupunki ja Savon Voima Oy)
Tammervoima Oy	Pirkanmaan Jätehuolto Oy Tampereen Energia Oy
Vantaan Energia Oy	Vantaan kaupunki Helsingin kaupunki
Westenergy Oy	7 jäteyhtiötä
Ent. Fortum Waste Solution/Riihimäki (3 voimalaa)	Summa Equity (NG Group)
Rinnakkaispolttolaitokset	20–30 laitosta, valtaosa yksityisiä yrityksiä

Jätevoimaloiden ja rinnakkaispolttolaitosten lisäksi jätettä hyödynnetään biolaitoksissa. Biolaitokset ovat jätteiden käsittelylaitoksia, joissa orgaanisesta jätteestä tuotetaan metaania ja jalostetaan biokaasua. Biokaasua voidaan valmistaa monista orgaanisista raaka-aineista, ja sitä käytetään lämmön- ja sähköntuotannossa ja polttoaineena julkisessa liikenteessä ja yksityisautoilussa. Biomassan jäännöksestä tehdään multaa tai lannoitetta.⁵⁵ Yhteensä yksityisiä biolaitoksia on 11, ja julkisessa omistuksessa olevia laitoksia 19. Valtion omistama energiayhtiö Gasum Oy omistaa jälkimmäisistä 10 biolaitosta. Luvuissa ei ole huomioitu teollisuuden omia tai maatilojen biolaitoksia, sillä ne eivät yleensä vastaanota ulkopuolisten yritysten biojätettä. Julkisen sektorin omistamat biolaitokset ovat valtion lisäksi kuntien, kuntien jätelaitosten tai kuntayhtymien omistuksessa. Puolangalla sijaitseva biolaitos on Puolangan kunnan tytäryhtiön omistama laitos. Biolaitokset ovat keskittyneet Etelä- ja Länsi-Suomeen (Kuvio 7). Pohjois- ja Itä-Suomessa biolaitoksia on selvästi vähemmän. Sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin omistamat biolaitokset ovat hajautuneet ympäri maata.

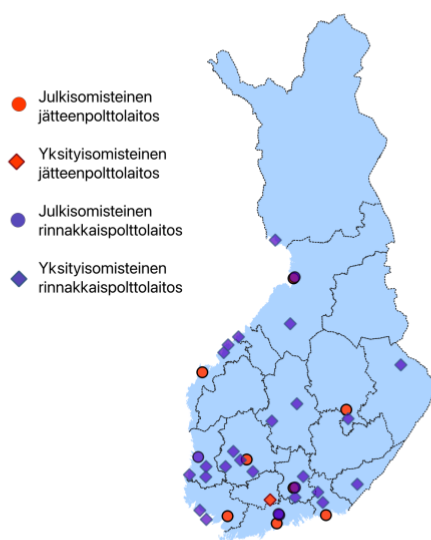
⁵⁴ ELY (2025): <https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-velvoitteet/ymparistolupa-vesilupa-ja-ilmoitukset/ymparistolupa/ymparistoluvan-valvonta/jatteenpoltto-ja-rinnakkaispolttolaitokset>

⁵⁵ Katso esim: <https://www.gasum.com/fi/gasum/tuotteet-ja-palvelut/biokaasu-ja-nesteytetty-biokaasu-lbg/miten-biokaasua-tuotetaan/>

Kuvio 7. Biolaitokset kartalla.



Kuvio 8. Jätteenpolttolaitokset ja rinnakkaispolttolaitokset kartalla.



Jätehuoltoinfrastruktuuriin kuuluvat myös kaatopaikat, vaikka vain pieni osa kokonaisjätevolyyminä ja alle 0,5 prosenttia yhdyskuntajätteestä päätyy kaatopaikoille.⁵⁷ Rakennus- ja purkujätteestä noin 5–10 % päätyy kaatopaikoille.⁵⁷ Yhdyskuntajätteiden osalta kaatopaikoille loppusijoitetaan pääasiassa kiviainesta, tuhkaa, palamatonta ainetta ja asbestia. Suomessa oli vuonna 2020 yhteensä 419 kaatopaikkaa, joista puolet oli julkisen sektorin ja puolet yksityisen sektorin omistuksessa. Suurin osa kaatopaikoista on maankaatopaikkoja. Yksityiset kaatopaikat ovat lähinnä teollisuuden ja kaivostoiminnan käytössä.⁵⁸

4.5 Kuntien toiminta yritysten jätehuoltopalveluissa

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin kuntien toimintaa jätehuollossa ja erityisesti yritysten jätehuollossa. Kunnat hoitavat jätehuollon tehtäviä itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Operatiivisia jätehuollon tehtäviä toteuttavat kuntien perustamat yksiköt, jotka toimivat osakeyhtiöinä, liikelaitoksina tai kuntayhtyminä. Kuntavastuun alainen jätehuolto rahoitetaan kuntalaisilta kerätyillä jätemaksuilla. Jätelain mukaan jätemaksut perustuvat jätetaksaan, joka on kunnan jätehuoltoviranomaisen hyväksymä hinnasto. Jätelaitosten toiminta on säänneltyä, ja jätemaksujen tulee kattaa vain kunnallisen jätehuollon järjestämisen kustannukset. Jätetaksa koostuu useimmiten kiinteästä perusmaksusta ja käyttömaksusta. Myös yrityksille toissijaisen vastuun nojalla tarjottavien palveluiden hinta on säännelty. Toissijaisen vastuun alaisen palvelun hinnan tulee jätelain mukaan olla kustannusperusteinen, eikä se saa alittaa lajiltaan ja laadultaan vastaavan kuntavastuullisen jätteen jätehuoltopalvelusta perittävää jätemaksua. Vastaanottomaksu on hinta, jonka kuntalaiset tai yritysasiakkaat maksavat, kun ne tuovat itse jätteensä jäteasemalle. Vastaanottomaksun tulee perustua jätetaksaan ja olla kohtuullinen sekä julkisesti saatavilla. Kuntien yrityksille markkinaehtoisesti tarjoamien palveluiden tulee kilpailuneutraliteettisäännösten mukaan olla hinnoiteltu markkinaperusteisesti. Kunta ei siis saa hyödyntää jätehuollon mittakaavaetuja yritysten jätehuoltopalveluiden hinnoittelussa kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla.

Kunnat ja yksityiset jätehuoltoyritykset toimivat jätehuoltopalveluiden markkinoilla sekä ostajina että myyjinä ja hankkivat palveluita toisiltaan. Kunnat käsittelevät jätettä, ja hankkivat erityisesti kuljetuspalveluita yksityisiltä yrityksiltä kilpailuttamalla. Kunnat ostavat lisäksi käsittely- ja kierrätyspalveluita yrityksiltä. Noin 60 % Suomen Kiertovoima ry:n jäsenten eli kuntien jäteyhtiöiden tai -laitosten 510 miljoonan liikevaihdosta, eli noin 300 miljoonaa euroa, muodostuu yksityisiltä yrityksiltä kilpailuttamalla.⁵⁹

Toisaalta myös yksityiset jätehuoltoalan yritykset ostavat käsittelypalveluita, mukaan lukien jätteenpolto- ja biojätteen käsittelypalvelut, kunnilta tai muilta julkisomisteisilta yhtiöiltä. Yksityiset jätehuoltoyritykset voivat ostaa kuntaomisteisia käsittelypalveluita markkinaehtoisesti tai toissijaisen vastuun nojalla. Määrällistä kokonaisarviota siitä, kuinka paljon yksityiset jätehuoltoalan yritykset ostavat kunnallista jätteenkäsittelyä markkinaehtoisesti tai TSV-palveluiden kautta ei ole saatavilla. Kunnallisten jäteyhtiöiden tai -laitosten suurimpien asiakkaiden joukossa on kuitenkin yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä myös sellaisilla paikkakunnilla, missä yrityksillä on omia käsittelylaitoksia tai missä ne ilmoittavat tarjoavansa käsittelypalveluita.⁶⁰ Tässä tapauksessa yksityiset yritykset nojautuvat kunnan infrastruktuuriin esimerkiksi poltto- tai biokäsittelykapasiteetin tai kaatopaikkasijoituksen osalta. TSV-palveluita voivat ostaa myös kuntaomisteisten jäteyhtiöiden- tai laitosten tytäryhtiöt. Selvitystä varten tehdyn kyselyn perusteella

⁵⁷ Suomen Ympäristökeskus (2025).

⁵⁸ EastCham Finland (2025).

⁵⁹ Suomen Kiertovoima ry (2025).

⁶⁰ Suomen Kiertovoima ry:n jäteyhtiöille suunnattu kysely.

tytäryhtiöt eivät ole mukana jäteyhtiöiden ilmoittamien suurimpien TSV-asiakkaiden joukossa. Yritykset ja julkiset jätehuollon toimijat tekevät myös yhteistyötä erilaisten kiertotaloushankkeiden muodossa.⁶¹

4.5.1 Kuntien jätelaitosten TSV-palvelut yrityksille

Jätelain kilpailuneutraliteettia koskevien hallitusohjelmakirjausten näkökulmasta on olennaista ymmärtää, kuinka paljon kunnat tarjoavat palveluita yrityksille toissijaisen vastuun nojalla, ja toisaalta myyvät palveluita markkinaehtoisesti kuntien jäteyhtiöiden ulosmyynnin kautta. Kuntien toissijaisen vastuun nojalla tarjoamien palveluiden tulisi perustua todelliseen markkinapuutteeseen. Markkinapuutteen ja jätelain kilpailun tasapuolisuutta koskevien säännösten toimivuuden arvioimiseksi on olennaista selvittää, mille osamarkkinoille kuntien yrityksille tarjoamat palvelut kohdistuvat, ja missä määrin näillä markkinoilla ja alueilla toimii yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä. Selvitystä varten on kerätty tietoa TSV-jätteen määrästä ja laadusta Materiaalitorin tilastoista. Lisäksi selvityksessä on käytetty tietoja jätelaitoksille vuonna 2024 suunnatusta kyselystä.⁶² Kyselyyn vastasi kysymyksestä riippuen noin 15 jätelaitosta. Lisäksi Suomen Kiertovoima ry on toimittanut selvitystä varten täydentäviä tietoja jäteyhtiöiden tai -laitosten toiminnasta.

Ympäristöministeriö omistaa ja Motiva Oy ylläpitää jätehuollon palveluita tarvitseville yrityksille ja palveluntarjoajille tarkoitettua markkinapaikkaa, Materiaalitoria⁶³. Materiaalitorin kautta yritysten ja organisaatioiden on mahdollista etsiä ja tarjota jätehuollon palveluita sekä asiantuntijapalveluita. Materiaalitorin käyttö on ollut vuodesta 2020 alkaen pakollista yrityksille, jotka arvioivat tarvitsevänsä TSV-palveluita. Yritykset voivat solmia TSV-sopimuksen kunnan jäteyhtiön tai -laitoksen kanssa vain, jos tarjouspyyntöön ei tule vastauksia kahden viikon kuluessa tai jos palvelun tarvitsija arvioi tarjouksen kohtuuttomaksi. Materiaalitorivelvoitteen ulkopuolelle jäävät ennalta arvaamattomat ja kiireelliset palvelutarpeet sekä palvelut, joiden arvo on alle 2 000 euroa vuodessa. Jos tarve palvelulle on säännöllinen ja jatkuva, kunnan on tehtävä enintään kolme vuotta voimassa oleva sopimus palvelua tarvitsevan yrityksen kanssa.

Jätehuoltoa tarvitsevat yritykset voivat hankkia jätehuoltopalveluita suoraan yksityisiltä jätehuoltoyrityksiltä tai kunnan jäteyhtiöiltä markkinaehtoisien ulosmyynnin tai TSV-prosessin kautta.⁶⁴ TSV-sopimuksia tehdään sekä Materiaalitorilla että suoraan yritysten ja kunnan jätelaitosten välillä silloin, kun kyse on Materiaalitorivelvoitteen ulkopuolisista palveluista. Materiaalitorille kertyy tietoa Materiaalitorilla solmittavista sopimuksista. Lisäksi jätelaitokset raportoivat Materiaalitorille sen käyttövelvoitteen ulkopuolella syntyneistä sopimuksista. Jätelaitosten mukaan TSV-palveluita tarjoavat yritykset saattavat myös tuoda jätteen suoraan jäteasemalle, jätekeskuksiin tai kierrätysasemille ilman sopimusta tai ennakkoilmoitusta silloinkin, kun jätehuoltopalvelu tulisi kilpailuttaa Materiaalitorilla. Tyypillisesti tällaiset yritykset ovat pieniä yrityksiä, jotka eivät ole perehtyneet Materiaalitoriprosessiin. Jätteen tuominen suoraan jäteasemalle ilman ennakkotietoa vaikuttaa olevan harvinaisempaa Uudellamaalla ja suuremmissa kaupungeissa, missä toimii enemmän yksityisiä jätehuoltoyrityksiä.⁶⁵ Jätelaitosten mukaan jätteenhaltijayrityksiä ohjeistetaan Materiaalitoriprosessin käyttöön, ja kertyvän jätteen määrää seurataan sopimuskauden aikana. Pienkuormien osalta TSV-asiakkaiden tunnistaminen ja ohjaaminen Materiaalitorin käyttämiseen voi olla haastavampaa kuin suurempien jätteenhaltijayritysten ottaen huomioon, että Materiaalitorin käyttöä on kritisoitu sen aiheuttamasta hallinnollisesta

⁶¹ Ks. esim. <https://remeo.fi/remeo-mukana-paayhteistyokumppanina-vantaan-energian-aktiivihiihlaitoshankkeessa/>

⁶² TSV-jätettä ja markkinaehtoisia myyntiä koskevat tiedot perustuvat pääasiassa Owal Groupin (2025) Suomen Kiertovoima ry:lle tekemään selvitykseen. Suomen Kiertovoima on täydentänyt tietoja tätä selvitystä varten.

⁶³ Materiaalitorin verkkosivu: <https://materiaalitori.fi>

⁶⁴ Materiaalitoriprosessi on kuvattu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (2022) selvityksessä. Jätehuoltoyritykset voivat ostaa palveluita myös kuntaomisteisten jäteyhtiöiden tytäryhtiöitä tai muilta julkisomisteisilta markkinaehtoisilta yhtiöiltä, mutta tässä tarkastellaan erityisesti TSV-palveluita ja kuntien jäteyhtiöiden markkinaehtoista myyntiä.

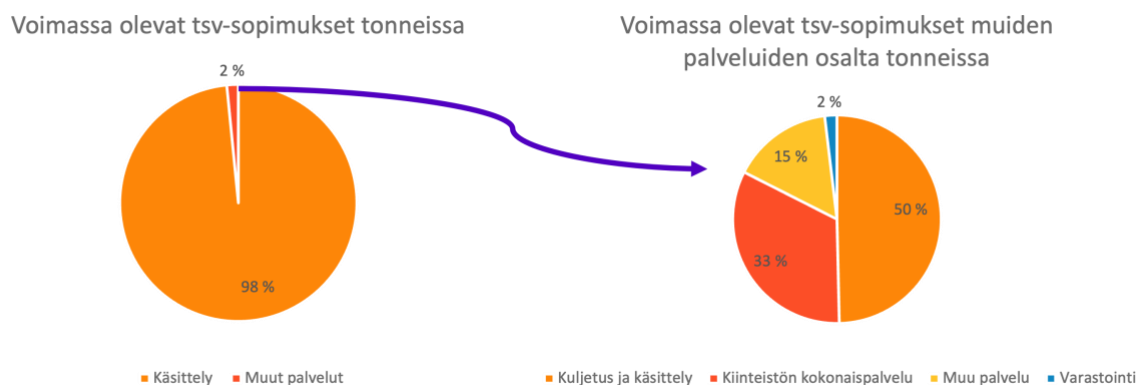
⁶⁵ EY (2023).

taakasta yrityksille.⁶⁶ Jätelaitosten mukaan jätteen vastaanotosta kieltäytyminen suoraan jäteasemalla asioivien yritysten suhteen silloin, kun kyseessä ei ole aito markkinapuute, on ongelmallista, sillä se voisi johtaa jätteiden hävittämisen luontoon.

Kunnan jäteyhtiöille ja -laitoksille suunnatun kyselyn mukaan TSV-palvelu sisältää pääasiassa jätteen vastaanottamista ja käsittelyä jäteasemilla, mukaan lukien ohjaamisen jatkokäsittelyyn ja loppusijoitukseen. TSV-palvelu voi sisältää myös kiinteistökeräystä, eli jätteiden kuljetusta kiinteistöiltä jätelaitoksen käsittelyyn. Kiinteistökeräyksen tapauksessa TSV-jäte on pääasiassa sekajätettä, biojätettä ja kartonkia. TSV-jäte voidaan edelleen ohjata jatkokäsittelyyn kunnalliseen jätehuoltoon tai yrityksille, eli TSV-tilastot eivät välttämättä kerro jätteen lopullista käsittelypaikkaa.

Myös Materiaalitorin tietojen perusteella TSV-palvelut keskittyvät jätteiden käsittelyyn, mukaan lukien loppusijoitukseen (Kuvio 9). Käsittely sisältää tarkenteiden perusteella muun muassa esikäsittelyä, varastointia, uudelleenkäytön valmistelua, kierrätystä, hyödyntämistä maantäytössä tai maisemoinnissa, polttoaineen valmistusta, muuta materiaalihyödyntämistä, polttamista jätteenpolttolaitoksessa tai rinnakkaispolttolaitoksessa ja sijoittamista kaatopaikalle. Merkittävimmät käsitellyt jätelajit ovat Materiaalitorin tilastojen mukaan sekalainen rakennus- ja purkujäte, maa-ainekset, kategoriaan muut jätteet kuuluvat jakeet, öljy sekä sekalainen yhdyskuntajäte (Kuvio 10). Jätelaitoksille suunnatussa kyselyssä TSV-jäte koostui edellä mainituista jätelajeista tai lisäksi kaatopaikalle sijoitettavasta jätteestä, teollisuusjätteestä, vaarallisesta jätteestä ja lietteistä. Suoraan jäteasemille tuotava jäte oli kyselyssä pääasiassa rakennus- ja purkujätettä ja sekalaista yhdyskuntajätettä sisältäviä pienkuormia.

Kuvio 9. Voimassa olevat (2025) TSV-sopimukset tonneissa palveluittain.



⁶⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).

Kuvio 10. Voimassa olevat (2025) TSV-sopimukset jätelajeittain.



Tarkasteluhetkellä Materiaalitorin voimassa olevien TSV-sopimusten määrä oli yli miljoona tonnia, mutta sopimukset ulottuvat usealle vuodelle. Materiaalitorin tilastojen perusteella uusia TSV-sopimuksia on tehty vuosittain keskimäärin noin 500 000 tonnin verran vuosien 2020 ja 2023 välillä. Vuositasolla arvioituna TSV-jätteen määrä sekä Materiaalitorille ilmoitettujen että sen ulkopuolisten TSV-palveluiden osalta on yhteensä 500 000–600 000 tonnia ja arvo 45-50 miljoonaa euroa. Kokonaisjätevolyymeihin suhteutettuna TSV-jäte muodostaa noin kolme prosenttia vuotuisesta kokonaisjättemäärästä, kun kaivostoiminnan jäte poistetaan. Erityisesti TSV-palveluiden arvoa on vaikea arvioida Materiaalitorin perusteella, sillä määrät ja hinnat eivät ole tilastoissa yhteismitallisia ja niihin sisältyy epätarkkuuksia.⁶⁷Jäteyhtiöille tai -laitoksille suunnatussa kyselyssä TSV-jäte muodosti keskimäärin 13 % jätelaitoksen kokonaisjätevolyymin ja 8 % liikevaihdosta.⁶⁸ TSV-jätteen määrä vaihtelee huomattavasti alueittain. Keskiarvo on jätelaitosten ilmoittamista prosenttiluvuista laskettu keskiarvo, eikä sitä ole painotettu jätelaitosten koon mukaan. Kuntaomisteisten jätelaitosten ja -yhtiöiden liikevaihto on noin 510 miljoonaa euroa, ja ne käsittelevät noin 4 miljoonaa tonnia jätettä vuosittain, mistä laskettuna TSV-jätteen määrä on kyselyvastausten perusteella noin 500 000 tonnia ja yli 40 miljoonaa euroa. Jätelaitosten kyselyssä arvioima määrä ja arvo vastaakin suuruusluokaltaan Materiaalitorin perusteella laskettua arviota kokonaisjättemäärästä ja -arvosta.

TSV-palveluita käyttävät yritykset ovat jäteyhtiöiden tai -laitosten mukaan tyypillisesti rakennusyrityksiä ja infrarakentamisessa toimivia yrityksiä sekä kiinteistöhuolto- ja kuljetusyrityksiä. TSV-palveluissa voidaan erottaa kahdenlaiset palvelun käyttäjät: pienemmät yritykset, jotka tyypillisesti tuovat pienkuormia suoraan jäteasemille sekä suuremmat yritykset, joiden solmimat TSV-sopimukset voivat sisältää esimerkiksi kiinteistökeräystä. Materiaalitorilta ei ole saatavissa koottua tietoa jätteenhaltijayrityksistä eli palvelua tarvitsevista yrityksistä. Palvelussa on yksittäiset ilmoitukset ja tarjouspyynnöt, mutta ei tilastointia tarjouspyyntöjen sisällöistä tai palvelua tarvitsevista yrityksistä.

⁶⁷ Arviointia vaikeuttaa se, että Materiaalitori ei ilmoita vuosittaisia TSV-määriä tai arvoja, vaan tilastointi sisältää kunakin vuonna alkaneiden sopimusten määrän ja arvon. Sopimukset voivat olla enintään kolmevuotisia. Epätarkkuuksia kuvaavat esimerkiksi hintojen ilmoittaminen muodossa "0,01 euroa" tai määrien ilmoittaminen muodossa "999999999".

⁶⁸ Jätelaitosten kyselyyn vastanneiden määrä on seuraavasti: 17 (TSV volyymitieto), 19 (TSV liikevaihtotieto), 14 (markkinaehtoinen volyymitieto), 21 (markkinaehtoinen liikevaihtotieto).

TSV-palveluita käyttävät jätteenhaltijayritysten lisäksi yksityiset jätehuoltoyritykset ja kuljetusyritykset, kun ne kuljettavat asiakkaana toimivan jätteenhaltijayrityksen jätettä.⁶⁹ Tässä tapauksessa TSV-palvelu ketjuuntuu siten, että yksityinen jätehuoltoyritys on TSV-käsittelypalvelun asiakas. Kunnallisten jäteyhtiöiden suurimpien asiakkaiden joukossa on myös itse käsittelypalveluita tarjoavia yrityksiä.⁷⁰ Yksityisten jätehuoltoyritysten oma käsittelykapasiteetti erityisesti energiahyödyntämisen ja biojätteen käsittelyn osalta on rajallinen, ja tältä osin ne nojautuvat julkisessa omistuksessa olevaan käsittelyinfrastruktuuriin.

Kuntien TSV-palvelu ja markkinaehtoinen myynti ovat yhteydessä toisiinsa, ja markkinaehtoisen myynnin väheneminen voi johtaa TSV-palveluiden käytön kasvuun ja päinvastoin.⁷¹ Myös kuntien jäteyhtiöille osoitetussa kyselyssä ilmenee, että TSV- ja markkinaehtoisesti myytävä palvelu ovat yhteydessä toisiinsa. Toisinaan valinta sen välillä, myydäänkö tai ostetaanko palvelu TSV-palveluna vai markkinaehtoisesti voi perustua esimerkiksi jätteenhaltijan viitseliäisyyteen käydä läpi TSV-palveluprosessi. Markkinaehtoinen myynti ja TSV-palvelu toimivatkin joissakin tapauksissa vaihtoehtoisina palvelukanavina, mikä ei ole sääntelyn kannalta tarkoituksenmukaista.

4.5.2 Kuntien jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti yrityksille

Kuntien jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti on nykyisessä jätelaissa rajoitettu 10 prosenttiin jäteyhtiön liikevaihdosta silloin, kun jäteyhtiöt ovat sidosyksikköasemassa omistajakuntiinsa nähden. Hallitusohjelmakirjausten myötä ulosmyyntiraja laski sidosyksikköasemassa olevilla jäteyhtiöillä 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon liikevaihdosta. Jäteyhtiöiden markkinaehtoinen toiminta tulee kilpailuneutraliteettisäännösten mukaisesti hinnoitella markkinaperusteisesti ja eriyttää kirjanpidossa kuntavastuullisesta toiminnasta.

Markkinaehtoisen toiminnan laajuus vaihtelee aiempien selvitysten mukaan jäteyhtiöittäin. Aiempien selvitysten mukaan markkinaehtoinen myynti vaihtelee välillä 5–7 %⁷² tai 2,8 %⁷³ jätelaitosten liikevaihdosta. Kunnan jäteyhtiöille osoitetun kyselyn mukaan markkinaehtoinen myynti alitti 10 %:n rajan, mutta vaihtelu oli suurta. Osassa jäteyhtiöistä yrityksille tarjottavat palvelut on eriytetty tytäryhtiöön ja markkinaehtoista myyntiä ei välttämättä ole lainkaan. Keskimäärin markkinaehtoinen myynti muodosti selvityksessä käytetyssä kyselyssä 5 % vastanneiden jäteyhtiöiden liikevaihdosta ja alle 8 % jätevolymistä.⁷⁴

Markkinaehtoinen myynti sisältää jäteyhtiöiden mukaan vastaavia tehtäviä kuin kuntavastuullinen jätehuolto: jätteiden vastaanottoa, punnitusta, käsittelyä ja loppusijoitusta, eli lyhyesti jätteen käsittelyä. Joissakin tapauksissa markkinaehtoinen myynti sisältää myös kiinteistökeräystä. Markkinaehtoisen myynnin merkitys vaihtelee kyselyn perusteella: osalle yhtiöistä myynti on lähinnä ylikapasiteetin hyödyntämistä, jota ei markkinoida aktiivisesti, ja osalle se on merkittävä osa liikevaihtoa ja kapasiteetin käyttöä. Osa jäteyhtiöistä näki markkinaehtoisen myynnin aiheuttamat tulot merkittävinä kannattavuuden, toiminnan suunnittelun ja investointien näkökulmasta. Markkinaehtoinen myynti koski kyselyvastausten perusteella pääasiassa rakennus- ja purkujätettä, yhdyskuntajätettä, bio- ja energiajätettä, maa-aineksia, lietteitä sekä puu-, haravointi- ja risujätettä. Markkinaehtoisen myynnin palvelut koskevat myös esimerkiksi pilaantuneiden maiden kaatopaikkasijoitusta. Markkinaehtoista palvelua ostavat tyypillisesti pienet rakennusalan yritykset sekä imuauto- ja kuljetusyritykset.⁷⁵

⁶⁹ Suomen Kiertovoima ry:n jäsenlaitoksilta kerätyt tiedot.

⁷⁰ Kuntien jäteyhtiöille suunnattu kysely: 11 vastannutta.

⁷¹ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).

⁷² Hallituksen esitys 209/2022.

⁷³ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).

⁷⁴ Kyselyyn vastasi 21 (liikevaihtoprosentti) ja 14 (volyymprosentti) jätelaitosta.

⁷⁵ Owal Group Oy (2025).

4.6 Muut kunta- tai valtio-omisteiset yhtiöt

Kuntien ja valtion toiminnasta jätehuoltomarkkinalla ei ole olemassa kattavaa, koottua tilastotietoa, joka kattaisi jätehuoltomarkkinan osamarkkinat ja toisaalta erottelisi jätehuollon esimerkiksi energiantuotannosta.⁷⁶ Kunnat ja valtio toimivat jätehuollossa kuntaomisteisten jäteyhtiöiden tai -laitosten ja näiden tytäryhtiöiden kautta. Lisäksi valtio, kunnat ja/tai jäteyhtiöt omistavat jätteenpolttolaitoksia ja biolaitoksia tai kierrätyslaitoksia. Lisäksi markkinoilla toimii esimerkiksi kunnan energiayhtiön omistama muovin ja materiaalin kierrätykseen erikoistunut yhtiö.

Kunnat toimivat edellä kuvatulla tavalla jätehuollossa jäteyhtiöiden ja näiden tytäryhtiöiden, liikelaitosten ja kuntayhtymien kautta sekä muiden kuntaomisteisten yhtiöiden kautta. Suomessa on 31 kuntien jätelaitosta, jotka ovat muodoltaan osakeyhtiöitä (26), kuntayhtymiä (4) tai liikelaitoksia (1).⁷⁷ Jäteyhtiöt ovat pääasiassa useamman kunnan yhteisomistuksessa, ja niiden omistus jakautuu tyypillisesti asukasmäärän suhteessa. Jätehuoltonsa yksin järjestäviä kuntia on 32, joista kaksi (Kuhmoinen ja Jämsä) ovat jätelaitoksia edustavia Suomen Kiertovoima ry:n jäseniä.⁷⁸

Osa jäteyhtiöistä on perustanut tytäryhtiöitä, joiden toimintaa markkinoilla säätelevät kuntalain ja kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevat säädökset. Tytäryhtiöihin on eriytetty kuntavastuun ulkopuolelle kuuluvien yritysten ja teollisuuden jätehuollon palveluita. Yritysten jätehuoltopalveluiden lisäksi tytäryhtiöt ovat erikoistuneet esimerkiksi maa- ja kiviainesten vastaanottoon ja kierrätykseen sekä teollisuuden jätteisiin. Kuntien omistamia yhtiöitä toimii lisäksi jätevesihuollossa, kiinteistöjen putkikeräyksessä ja materiaalin kierrätyksessä.

4.7 Yhteenveto ja johtopäätökset kilpailuneutraliteettisääntelyn näkökulmasta

4.7.1 Selvityksen rajaus

Selvityksessä on tarkasteltu kuntien ja yksityisten yritysten toimintaa jätehuollossa yrityksille tarjottavien jätehuoltopalveluiden osalta. Selvityksen tarkoituksena on ollut muodostaa ratkaisuehdotuksia sen suhteen, miten voidaan sovittaa yhteen jätelain 43 §:n tulkintakysymykset, hankintalain mahdolliset muutokset erityisesti sidosyksiköiden ulosmyyntirajan yhdenmukaistamisen osalta ja hallitusohjelmakirjaukset, joilla tavoitellaan TSV-palveluiden rajaamista vain todellisiin markkinapuutetilanteisiin. Lisäksi selvityksellä on pyritty keräämään tietoa ja muodostamaan kuva jätehuoltomarkkinan toiminnasta ja kuntien ja yritysten roolista eri jätehuollon osamarkkinoilla. Selvityksessä on lisäksi kuvattu jätealaan liittyvät taloustieteelliset erityispiirteet ja siihen liittyvä oikeudellinen sääntelykehikko.

Jätealan sääntelyyn liittyy useita laaja-alaisia kysymyksiä esimerkiksi kuntien roolista markkinoilla, kilpailuneutraliteettivalvonnasta, kuntien ja yritysten vastuista, jätteenpolttokapasiteetista ja erilaisista kierrätys-, kiertotalous- ja ympäristötavoitteista. Tässä selvityksessä on rajauduttu käsittelemään jätehuoltomarkkinaa taloudellisten, taloustieteellisten ja oikeudellisten reunaehtojen näkökulmasta sekä kilpailuneutraliteettia koskevien ajankohtaisten sääntelyn ratkaisuvaihtoehtojen näkökulmasta.

4.7.2 Jätehuolto markkinana ja sitä kuvaavat taloustieteelliset ilmiöt

⁷⁶ Tätä selvitystä varten kuntaomisteisista yhtiöistä on kerätty tietoa Tilastokeskuksen yritysrekisteristä (toimialaluokitus 38). Tietoja on täydennetty mm. jäteyhtiöiden verkkosivujen avulla. Kuntaliitto raportoi kuntaomisteisten yhtiöiden liikevaihtotietoja ylätoimialatasolla vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito.

⁷⁷ Tiedot on kerätty Suomen Kiertovoima ry:n sivuilta ja jäteyhtiöiden omilta verkkosivuilta.

⁷⁸ Tiedot on saatu Kuntaliitolta sähköpostitse.

Selvityksen perusteella jätehuoltomarkkina ei muodostu yhdestä markkinasta, vaan markkina jakautuu laajasti käsitettynä kuljetuksen ja käsittelyn osamarkkinoihin. Osamarkkinoilla vallitsevat erilaiset kilpailuolosuhteet ja erilainen taloudellinen toimintalogiikka. Osa yrityksistä ja yhtiöistä toimii integroidusti sekä kuljetuksessa että käsittelyssä.

Jätteiden kuljetuksessa on tiheysetuja ja mittakaavaetuja. Tiheys- ja mittakaavaetujen takia kilpailun lisääntyminen kuljetusmarkkinalla ei välttämättä johda alempiin kustannuksiin ja hintoihin, jos se johtaa rinnakkaisten reittien operoimiseen tai reittien pilkkomiseen. Kuljetusmarkkinalla toimii pelkästään yksityisiä yrityksiä. Yritykset ovat useimmiten pieniä, ja niiden lukumäärä vaihtelee alueittain. Kunta toimii kuljetusmarkkinalla palveluiden hankkijan eli ostajan roolissa. Kuljetusmarkkinoiden yksityiskohtainen tarkastelu rajautuu kilpailuneutraliteetti- ja sääntelykysymysten osalta tämän selvityksen ulkopuolelle.

Jätteiden käsittelyssä voidaan edelleen erottaa erilaisia toimintoja, kuten jätteiden vastaanotto pienasemilla ja jäteasemilla, tuottajavastuunalaisten jätteiden käsittely kierrätyslaitoksissa, jätevoimaloissa ja rinnakkaispolttolaitoksissa sekä biojätteen käsittely. Kuntien ja yksityisten jätehuoltoyritysten rooli vaihtelee eri käsittelyn ja jätehuoltoinfrastruktuurin osa-alueilla. Kuntien rooli on pienasemaverkoston myötä merkittävä jätteiden vastaanotossa ja käsittelyssä pien- ja jäteasemilla, kun taas yksityinen pienasemaverkosto on suppeampi. Tuottajavastuunalaisia jättejakeita käsittelevät kierrätyslaitokset ovat pääasiassa yksityisten yritysten omistuksessa. Kunta- ja valtio-omisteisten yhtiöiden rooli on merkittävä sekajätteen poltossa ja osittain myös biojätteiden käsittelyssä (valtio-omisteinen Gasum Oy). Kunnat ja julkinen sektori omistavat jätteenpolttolaitoksia ja biolaitoksia, mutta rinnakkaispolttolaitoksia ja biolaitoksia on myös yksityisessä omistuksessa.

Jätteiden käsittelyssä on mittakaavaetuja. Mittakaavaeduista seuraa, että jätteiden käsittelyn yksikkö- ja mahdollisesti lisäkustannukset ovat sitä pienemmät, mitä enemmän jätettä käsitellään. Jätteiden käsittely edellyttää mittavia investointeja ja minimimäärän jätevolyyymiä, jotta toiminta muodostuu taloudellisesti kannattavaksi ja tehokkaaksi. Mittakaavaetujen takia jätteen käsittelyssä on ainakin alueellisen luonnollisen monopolin piirteitä: mittakaavaedut rajoittavat tehokkaiden markkinatoimijoiden määrää. Rinnakkaisen käsittelyinfrastruktuurin rakentaminen ei mittakaavaetujen vuoksi ole välttämättä kokonaistaloudellisesti tehokasta. Sääntelyvaihtoehtoja pohdittaessa mittakaavaedut tulee huomioida sekä olemassa olevien kuntaomisteisten yhtiöiden että yksityisten yritysten näkökulmasta. Jätteen määrän väheneminen kuntien jäteyhtiöiltä kasvattaa yksikkökustannuksia kuntalaisten jätteiden käsittelyssä. Toisaalta markkinan ominaispiirteistä seuraa, että kuntaomisteisilla yhtiöillä on vahva asema erityisesti sekajätteen energiahyödyntämisessä ja biojätteen käsittelyssä samalla, kun alalle tulo vaatii yksityisiltä yrityksiltä investointeja ja minimivolyyymiä muodostuakseen kannattavaksi. Sääntelyvaihtoehtojen punninta edellyttää tasapainoilua näiden ilmiöiden välillä. Kilpailuneutraliteettisääntelyn puitteissa kuntaomisteiset jäteyhtiöt ja -laitokset voivat tietyn rajoituksen hyödyntää mittakaavaedut kuntalaisten jätehuollon järjestämisessä. Samalla sääntelyn ja valvonnan tarkoituksena on varmistaa, ettei kuntavastuullisen jätehuoltoon kuuluvaa infrastruktuuria (kuten tilat, laitteet, henkilöstö) käytetä markkinaehtoisesti yrityksille tarjottaviin palveluihin kilpailua vääristävällä tai estävällä tavalla.

Jätehuoltomarkkinan sääntelyssä tulee lisäksi huomioida valikoimisilmiö eli niin sanottu cherry picking-ilmiö. Ilmiö kuvaa sitä, että yksityiset jätehuoltoyritykset voivat toimia vain niillä alueilla ja osamarkkinoilla, joilla toiminta on kaikista kannattavinta. Samalla kuntien tulee kantaa koko jätehuollon kustannukset. Valikoimisilmiö korostaa entisestään sääntelyn tarvetta tasapainoilla sekä kuntien että yksityisten yritysten toimintaedellytysten välillä.

4.7.3 Yrityksille tarjottavat jätehuoltopalvelut

Kilpailuneutraliteettikysymykset koskevat tilanteita, joissa kunta ja kuntien omistamat yhtiöt sekä yksityiset yritykset toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla. Tästä syystä selvityksessä tarkastellaan kuntien yrityksille tarjoamia jätehuoltopalveluita. Kunnat tarjoavat palveluita sekä jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta ulosmyynnin, että TSV-palveluiden kautta. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ja -laitosten lisäksi julkinen sektori toimii yritysten jätehuollon markkinoilla jäteyhtiöiden markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden ja muiden julkisomisteisten yhtiöiden kautta, joiden toimintaa markkinalla rajoittavat kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset.

Kilpailuneutraliteetin kannalta olennaisimman osan yritysten jätteistä muodostavat rakennus- ja purkujäte (mukaan lukien maa-ainekset) sekä yhdyskuntajäte. Lisäksi yritysten jätehuoltoon kuuluu teollisuudessa syntyneitä jätteitä. Rakentamisesta ja teollisuudesta syntyy vuosittain noin 10 miljoonaa tonnia jätettä, yhteensä noin 20 miljoonaa tonnia. Rakennus- ja purkujätteestä lähes 95 % koostuu mineraalijätteestä. Koska rakennusalan yritykset ja teollisuus käsittelevät omia jätteitään, vain osa 20 miljoonan tonnin kokonaisjättemäärästä päätyy kaupallisille markkinoille. Yhdyskuntajätteen osalta arvioituna noin miljoona tonnia jätettä syntyy yritystoiminnassa, esimerkiksi kaupan toimialalla.

4.7.4 Kuntien markkinaehtoinen myynti ja TSV-palvelut yrityksille

Kunnat voivat tarjota jätehuoltopalveluita yrityksille joko markkinaehtoisesti tai TSV-palveluna. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti muodostaa Suomen Kiertovoima ry:n jäsenille suunnatun kyselyn mukaan noin 5 % jäteyhtiöiden liikevaihdosta ja alle 8 % niiden toimintavolyymistä. Osa jäteyhtiöistä on yhtiöittänyt markkinaehtoisesta toiminnan kuntavastuullisen tehtävän hoitamisesta erilliseen yhtiöön. Saman kyselyn perusteella kuntien jäteyhtiöiden TSV-palvelut ovat keskimäärin 8 % jäteyhtiöiden liikevaihdosta ja 13 % toimintavolyymistä. Alueittaiset vaihtelut ovat kuitenkin huomattavia. Yhteensä yritysten jätehuoltopalvelut muodostavat edellisen perusteella 13 % jäteyhtiöiden tai -laitosten liikevaihdosta ja 21 % niiden toimintavolyymistä. Materiaalitorin tilastojen mukaan TSV-palveluita tarjotaan vuosittain noin 500–600 000 tonnin edestä ja alle 50 miljoonan euron arvosta. TSV-palveluista 98 % kohdistuu käsittelyyn, jonka osalta yksityisten yritysten käsittelykapasiteetissa on alueellisia eroja ja aitoa markkinapuutetta voidaan pitää todennäköisenä. TSV-palveluiden joukossa on kuitenkin esimerkiksi kiinteistöjen kokonaispalvelua, joiden osalta markkinapuute ei ole ilmeinen, tosin alueellisesti markkinapuutetta myös kiinteistökeräyksessä voi esiintyä. TSV-järjestelmän toimivuutta heikentää se, että markkinapuutteen arviointikriteerit ovat epäselvät ja markkinatoimijat voivat tulkita esimerkiksi kohtuutonta hintaeroa tai kuljetusmatkaa eri tavoin. Lisäksi Materiaalitorin tilastoinnissa on puutteita, joiden korjaaminen parantaisi arvioinnin luotettavuutta ja helpottaisi markkinan seurantaa.

Markkinalla toimivien jätehuoltoyritysten näkökulmasta ongelmaksi muodostuu lisäksi TSV-palveluiden hinnoittelu ja raportointi. TSV-hinta on säännelty jätelaissa, ja sen tulee perustua kustannuksiin. Markkinoille tulevien jätehuoltoyritysten toiminta vaikeutuu, jos säännelty TSV-hinta muodostaa ankkurin markkinahinnalle, johon yritysten hinta vertautuu. Lisäksi jätelaitoksilla ei ole velvollisuutta pitää kirjaa eikä raportoida TSV-palveluiden määriä erillään muusta kuntavastuullisesta toiminnasta muutoin kuin Materiaalitorin osalta. Markkinoilla toimivien yritysten näkökulmasta tieto palveluiden määrästä ja sisällöstä parantaisi yritysten mahdollisuuksia arvioida markkinapotentiaalia ja toimintamahdollisuuksia alueittain, kilpailulainsäädännön sallimissa rajoissa. Materiaalitorin tilastoinnin kehittäminen mahdollistaisi TSV-palveluiden paremman seurannan.

Yksityiset jätehuoltoyritykset ja kunta toimivat palveluiden ostajina ja myyjinä toisilleen eri osamarkkinoilla. Kunta ja kuntaomisteiset jäteyhtiöt hankkivat erityisesti kuljetuspalveluita ja joitakin käsittelypalveluita yksityisiltä yrityksiltä. Kuntaomisteiset jäteyhtiöt hankkivat 60 % liikevaihdostaan markkinoilta kilpailuttamalla. Yksityiset jätehuoltopalveluita tarvitsevat yritykset ostavat puolestaan käsittelypalveluita kuntaomisteisilta yhtiöiltä joko markkinaehtoisesti tai TSV-

palveluna. TSV-palvelua ostavat myös yksityiset jätehuoltoyritykset, jotka nojautuvat kunnan käsittelyinfrastruktuuriin erityisesti jätteenpolton osalta.

4.7.5 Keskeiset havainnot sääntelyvaihtoehtojen näkökulmasta

Sääntelyvaihtoehtojen tulee tasapainotella kuntavastuullisen jätehuollon tehokkaan järjestämisen sekä yritysten toimintaedellytysten ja markkinoiden avaamiseen liittyvien tavoitteiden välillä. TSV-palveluiden ja ulosmyynnin sääntelemisessä tulee punnita vaikutuksia kuntien jätehuollon toimintaan ja toisaalta yritysten toimintamahdollisuuksiin ja kilpailun edistämiseen. Jätehuoltomarkkina ei ole kaikilta osin tavanomainen markkina, jolla kysyntä ja tarjonta määräytyisivät markkinamekanismin mukaan. Jätehuollolle on ominaista muun muassa sen jakautuminen osamarkkinoihin, valikoimisilmiö, vertikaalinen integraatio ja luonnollisen monopolin piirteet.

Jätehuoltomarkkina koostuu osamarkkinoista, joilla kilpailuolosuhteet vaihtelevat. Kun tavoitteena on avata markkinaa kilpailulle, tulisikin tämentää, mille osamarkkinalle kilpailua halutaan, ja millä ehdoilla kilpailun lisääminen kyseisellä markkinalla on mahdollista ja johtaa kokonaistaloudellisiin hyötyihin. Esimerkiksi kuljetusmarkkinalla toimii käytännössä vain yksityisiä yrityksiä. Ohjauskeinot kilpailun lisäämiseksi kuljetusmarkkinoilla ovatkin erilaisia kuin käsittelymarkkinalla. Käsittelymarkkina voidaan puolestaan edelleen jakaa erilaisiin osa-alueisiin tai alamarkkinoihin, joilla yksityisten yritysten ja julkisen sektorin rooli vaihtelee.

Valikoimisilmiö tarkoittaa, että jätehuollon kustannukset voivat kasaantua kunnille samalla, kun kilpailua syntyy vain kaikista kannattavimmalle osalle markkinaa. Valikoimisilmiö tulee huomioida sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia arvioitaessa. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa, että jätehuoltomarkkinalla toimivat yhtiöt ja yritykset voivat toimia useammalla osamarkkinalla (tai osamarkkinan alueella), mikä vaikuttaa muun muassa siihen, minkälaisia kilpailuneutraliteettiongelmia voi esiintyä.

Jätehuoltomarkkinaan liittyy tiheys- ja mittakaavaetuja, joiden hyödyntäminen edellyttää riittävän jätemäärän käsittelyä. Tältä osin jätehuoltomarkkinalla on alueellisen luonnollisen monopolin piirteitä. Jos kuntien jätelaitosten ja jäteyhtiöiden jätemäärä vähenee, yksikkökustannukset kasvavat ja sitä kautta kuntalaisten jätehuollon kustannukset kasvavat. Rinnakkaisen käsittelyinfrastruktuurin rakentaminen ei ole tästä näkökulmasta kustannustehokasta, ellei se tuo muuta kokonaistaloudellista lisäarvoa esimerkiksi uusien kiertotalouden ympärille kytkeytyvien liiketoimintamahdollisuuksien muodossa.⁷⁹ Toisaalta kuntaomisteisilla jäteyhtiöillä on vahva asema yksityisiin jätehuoltoyrityksiin verrattuna toiminnan edellyttämien investointien ja minimivolyymien takia, mikä vaikeuttaa yksityisten yritysten alalle tuloa. Sääntely on tasapainoilua näiden ilmiöiden välillä siten, että kuntalaisten jätehuolto voidaan järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti ilman että kilpailuneutraliteetti tai yksityisten yritysten toimintaedellytykset vaarantuvat.

Määrälliset arviot esimerkiksi siitä, millä ulosmyyntirajoituksilla kunnan jätehuollon ja toisaalta yksityisten yritysten toimintaedellytykset toteutuvat kokonaistaloudellisesti kaikista tehokkaimmin edellyttäisi yksityiskohtaisempaa vaikutusarviota. Kunnan jäteyhtiöiden omien arvioiden mukaan pääsääntöisesti 10 prosentin ulosmyyntiraja mahdollistaa toiminnan ilman paineita nostaa jätemaksuja, mutta viiden prosentin ja 500 000 euron ulosmyyntiraja nostaa yksikkökustannuksia ja vaikeuttaa toimintaa merkittävästi.⁸⁰ Kunnan jäteyhtiöille suunnatun kyselyn perusteella TSV- ja markkinaehtoinen myynti muodostaa keskimäärin yhteensä 13 % jäteyhtiöiden liikevaihdosta. Jätevolyyymeihin vaikuttaa yhtäaikaaisesti muutokset TSV-sääntelyssä ja markkinaehtoisen myynnin sääntelyssä. Kuntien jäteyhtiöiden-

⁷⁹ Kiertotalouteen liittyvä liiketoimintapotentiaali vaikuttaa kytkeytyvän voimakkaasti tuottajavastuun alaisten jätejakeiden käsittelyyn, ja toisaalta tuotteiden suunnitteluun jo valmiiksi kiertotalousnäkökulmasta, esim. GACERE (2022).

⁸⁰ EY (2023), Owalgroupp Oy (2025).

laitosten käsittelypalveluita ostavat myös yksityiset jätehuoltoyritykset, joilla ei ole alueellisesti kattavaa infrastruktuuria kaikille käsittelypalveluille. Ulosmyynnin tai markkinaehtoisen myynnin sekä TSV-sääntelyn vaikutuksia tuleekin arvioida yhtäaikaaisesti kokonaisuutena.

5 Jätehuollon järjestämisen yleinen sääntelykehikko

Tässä luvussa kuvataan jätehuollon järjestämistä koskevaa sääntelykokonaisuutta.

5.1 Jätehuollon järjestämisen kannalta keskeinen EU-sääntely

Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä ”EUT”) on oikeuskäytännössään johdonmukaisesti katsonut, etteivät unionin kilpailusäännöt sovellu toimintaan, jossa ei ole kyse ”yritysten” harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta.⁸¹ Tällaisena toimintana on pidetty jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä (ts. viranomaistehtäviä) tai solidaarisuuden periaatteeseen perustuvia toimenpiteitä (esimerkiksi julkinen terveydenhoito ja lakisääteinen sosiaaliturva).⁸² EU-kilpailuoikeuden soveltumista on rajoitettu myös niin sanottujen yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden osalta (jäljempänä ”SGEI-palvelut”, engl. *services of general economic interest*). Jätehuollon järjestämisen EU-oikeudellisen kontekstin tarkastelussa tuleekin kilpailuoikeudellisen sääntelyn ohella ottaa huomioon SGEI-palveluja koskeva EU-oikeudellinen sääntely.

SGEI-palveluilla tarkoitetaan tiivistetysti kaupallisia palveluja, jotka ovat luonteeltaan yleishyödyllisiä ja joiden tuottamiseen julkisyhteisö on asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen. SGEI-palveluiden erityisluonne perustuu siihen, että viranomaiset katsovat niiden tuottamisen olevan yhteiskunnan kannalta välttämätöntä, vaikka markkinat eivät tarjoaisi riittäviä kannustimia niiden tuottamiseen. Jos jäsenvaltion viranomaiset katsovat tietyn palvelun olevan yleishyödyllinen, eivätkä markkinat kykene tuottamaan palvelua tyydyttävällä tavalla, valtio voi järjestää palvelun tuotannon useilla tavoilla: se voi tuottaa palvelut itse, hankkia ne yksityisiltä toimijoilta tai myöntää erityis- tai yksinoikeuksia tietyille toimialan yrityksille samalla asettaen niille velvoitteen tuottaa palvelut vaatimallaan tavalla.⁸³

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen⁸⁴ (jäljempänä ”SEUT”) 14 artiklassa todetaan toisaalta jäsenvaltioiden oikeus tarjota, tilata ja rahoittaa SGEI-palveluja, mutta myös jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia siitä, että SGEI-palveluiksi katsottavat palvelut tulevat tuotetuiksi.⁸⁵ Perussopimuksessa SGEI-palvelun sisältö on kuitenkin jätetty määrittelemättä, mikä jättää jäsenvaltioille laajaa kansallista harkintavaltaa tarkemman määrittelyn suhteen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava mahdollisesti soveltuva EU-lainsäädäntöä, eikä määritelmä saa olla mielivaltaisen siten, että sen tarkoituksena olisi ainoastaan kilpailusääntöjen kiertäminen.⁸⁶ Useat jäsenvaltiot kuitenkin

⁸¹ ”Yrityksen” ja ”taloudellisen toiminnan” käsitteet ovat muovautuneet EUT:n oikeuskäytännössä. EUT:n oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla, kun taas yrityksen käsite kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta. Julkisen vallan käyttäminen on sen sijaan selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Tämä linjaus toimii myös perustana sille, miksi viranomaisten väliset toimivallan siirtoa koskevat järjestelyt eivät kuulu EU:n hankinta- tai kilpailusääntöjen piiriin. Toiminnan luonne, eli julkisen vallan tehtävän hoito ilman markkinaehtoista elementtiä, on arvioissa ratkaiseva tekijä. Esim. asia C-41/90, Höfner ym., ECLI:EU:C:1991:161, kohta 21 ja C-364/92, Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, kohta 30.

⁸² Huomionarvoista on se, että valtion tai muun julkista valtaa edustavan tahon osallistuessa taloudelliseen toimintaan tarjoamalla palveluita tai tavaroita markkinoilla, rinnastetaan se yritykseen, mikäli kyseinen taloudellinen toiminta voidaan erottaa julkisvallan käytöstä. Suomen kilpailulainsäädännössä elinkeinonharjoittajan määritelmä vastaa kilpailuoikeudellista ”yrityksen” käsitettä. Ks. Raitio-Miettinen (2021), kpl. 3.1.

⁸³ Tyypillinen esimerkki tällaisesta järjestelystä on yleispalveluvelvoite, jossa yritys on velvoitettu tarjoamaan tiettyjä palveluja kohtuullisin hinnoin ja ennalta määrättyjen laatuvaatimusten mukaisesti.

⁸⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL, N:o C 326/47, 26.10.2012, s. 47–390.

⁸⁵ SEUT 14 artikla: ”Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. (...)”

⁸⁶ Ks. T-289/03, BUPA, ECLI:EU:T:2008:29, kohta 168.

pitävät SGEI-palveluina esimerkiksi yhteiskunnan infrastruktuuriin kuuluvia liikenne-, energia- ja viestintäpalveluita sekä jätevesi- ja jätehuoltopalveluita.⁸⁷

SGEI-palveluiden osalta keskeinen on etenkin SEUT 106 artikla. Artiklan 1 kohdassa todetaan julkisten yritysten osalta pääsääntö siitä, etteivät unionin jäsenvaltiot ole oikeutettuja toteuttamaan tai ylläpitämään toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa perussopimusten määräysten kanssa. Artiklan 2 kohta sisältää kuitenkin SGEI-palveluita tarjoavia yrityksiä koskevan poikkeuksen: kohdan mukaisesti niin sanottuihin SGEI-yrityksiin ja fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan perussopimusten määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä ainoastaan siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Artiklassa ei kuitenkaan täysin rajata SGEI-palveluita unionin kilpailu- tai valtioneuvoston sääntelyn ulkopuolelle. Lisäksi SGEI-palveluiden tuottajan valinnassa on lähtökohtaisesti noudatettava myös julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä.

SGEI-palvelujen luontoisesta tilanteesta on kyse myös TSV-palveluissa, joissa kunnallisen jätelaitoksen velvollisuutena on hoitaa ensisijaisesti jätteen haltijan vastuulle kuuluvan jätteen jätehuolto silloin, kun jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. TSV-palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi ei kuitenkaan merkittävästi muuttaisi nykytilaa, sillä TSV-palvelujen järjestäminen on jo nykyisellään asetettu kunnan lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Vaikka TSV-palvelut määriteltäisiin markkinapuute-elementin takia SGEI-palveluiksi, tämä johtaisi lähinnä poikkeuksiin kilpailusäännöistä näiden osalta. Tämä ei kuitenkaan käytännössä muuttaisi nykyistä tilannetta, sillä kunta ei toimi kilpailuilla markkinoilla TSV-palveluja tarjotessaan.⁸⁸

Jätehuoltopalveluiden osalta tulee huomioida myös unionin sisämarkkinasääntely ja erityisesti SEUT 56 artiklan 1 kohdan mukainen palveluiden vapaa liikkuvuus.⁸⁹ Jätehuollon palvelut kuuluvat pääsääntöisesti SEUT 56 artiklan 1 kohdassa määriteltujen palveluiden käsitteen piiriin. Palveluiden vapaan liikkuvuuden käsitteen sisältöä ja merkitystä on erikseen tarkennettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (”palveludirektiivi”) 16 artiklassa. On kuitenkin olennaista havaita, että palveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa jätteenkäsittely on nimenomaisesti rajattu 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen palveludirektiivin palveluiden tarjoamisen vapautta koskevat määräykset eivät pääsääntöisesti sovellu jätteenkäsittelyyn, lukuun ottamatta jätteenkuljetusta.

Julkisen sektorin tuottamien jätehuoltopalveluiden tarkastelussa on lisäksi keskeistä huomioida SEUT 345 artikla, jonka mukaan perussopimukset eivät vaikuta jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. SEUT 345 artiklasta seuraa näin ollen esimerkiksi se, etteivät perussopimukset lähtökohtaisesti rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää lakisääteisten jätehuoltopalveluiden järjestämisestä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, kuten julkisen sektorin järjestämänä toimintana. Tästä huolimatta palveluiden tuottamisessa on kuitenkin noudatettava unionin kilpailuoikeudellista sääntelyä soveltuvin osin.

Perussopimusten määräyksiin perustuen on laadittu merkittävä määrä jätehuollon järjestämiseen liittyvää sekundaarioikeutta. Jätehuollon kannalta keskeisimpiä säädöksiä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (”jätedirektiivi”) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2024/1157 jätteiden siirrosta.⁹⁰ Tässä selvityksessä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käsitellä näiden sekundaarisäädösten sisältöä yksityiskohtaisemmin.

⁸⁷ Jäsenvaltioiden raportit SGEI-palveluiden soveltamisesta saatavilla kootusti osoitteessa https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/sgei_en.

⁸⁸ HE 199/2010 vp, s. 85.

⁸⁹ SEUT 56(1) artikla: ”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.”

⁹⁰ Jätteiden siirrosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 säännöksiä sovelletaan kuitenkin pääosin 21.5.2026 asti.

Yhteenvetona edellä tiiviisti kuvatusta jätehuollon järjestämiseen liittyvästä EU-oikeudellisesta sääntelystä voidaan todeta, että perussopimusten määräykset ja niiden nojalla annettu sekundaarinormisto tarjoavat jäsenvaltioille huomattavaa kansallista liikkumavaraa jätehuollon järjestämisen osalta. Tämän vuoksi myös esimerkiksi eri Pohjoismaiden välillä voidaan havaita eroavaisuuksia jätehuollon järjestämistä koskevien mallien osalta.

5.2 Valtiontukisääntelystä jätealalla

EU:n valtiontukisääntelyn perustan muodostavat SEUT 107–109 artiklat. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Kielletylle valtiontuelle on johdettu SEUT 107 artiklan ja siihen liittyvän oikeuskäytännön perusteella vakiintuneesti seuraavat neljä kumulatiivista edellytystä:

- 1) kyseessä on oltava jäsenvaltion toimenpide tai jäsenvaltion varoilla toteutettu toimenpide;
- 2) toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena (erotuksena kaikkiin toimijoihin yleisesti sovellettavista toimenpiteistä);
- 3) toimenpiteen on vääristettävä, tai uhattava vääristää, kilpailua markkinoilla; sekä
- 4) kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁹¹

Tuen käsitteen on tosiasiallisesti katsottu olevan varsin laaja ja sen piiriin voidaan katsoa kuuluvan perinteisten avustusten lisäksi myös muun muassa valtion suorittamat ylihintaiset ostot, veroedut sekä valikoivat maksuhelpotukset. Tietyn toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan mukaiseksi valtiontueksi ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, ettei kyseistä toimenpidettä voitaisi pitää sisämarkkinoille soveltuvana. SEUT 107 artiklan 2 kohdassa määritellään tilanteet, joissa tuki katsotaan sellaisenaan sisämarkkinoille soveltuvaksi.⁹² Vastaavasti SEUT 107 artiklan 3 kohdassa esitetään tilanteet, joissa tuen soveltuvuus sisämarkkinoille voidaan arvioida tapauskohtaisesti vallitsevien olosuhteiden perusteella. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tarkastella näitä kriteereitä yksityiskohtaisesti.

Edellä kuvattujen SGEI-palveluiden suhdetta valtiontukisääntelyyn on käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä useaan otteeseen. Keskeisimpänä ratkaisuna voidaan pitää vuonna 2003 julkaistua Altmark-tapausta⁹³, jossa EUT selvensi edellytyksiä, joiden täytyessä julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta ei tule katsoa SEUT 107(1) mukaiseksi valtiontueksi. Myöhemmin antamassaan SGEI-tiedonannossa komissio vahvisti niin sanotut Altmark-kriteerit, joiden täytyessä SGEI-palveluista maksetut korvaukset eivät sisällä valtiontukea.⁹⁴ Tiivistetysti voidaan todeta, ettei SGEI-palvelusta maksettavaa korvausta katsota valtiontueksi, jos palveluvelvoitteet on määritelty selvästi, korvauksen laskentaperusteet ovat objektiivisia ja läpinäkyviä, korvaus kattaa vain palvelusta koituvat tarpeelliset kustannukset kohtuullisella tuotolla, ja korvauksen taso vastaa hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannuksia, ellei palveluntarjoajaa valita kilpailutuksella.

⁹¹ Esim. Raitio-Miettinen (2021), kpl. 1.1.2. Tässä esitellyt edellytykset eivät ole selkeästi eroteltavissa toisistaan, minkä takia toisinaan jopa oikeuskäytännössä esiintyy erilaisia painotuksia valtiontuen kriteereistä.

⁹² SEUT 107(2) artikla: ”Sisämarkkinoille soveltuu: a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella; b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi; c) tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi. Viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla tämä alakohta kumotaan.”

⁹³ Asia C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:2003:415.

⁹⁴ Euroopan komissio (2012), s. 4–14.

Jätehuollon järjestämisen yhteydessä valtiontukisääntely voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun markkinaehtoisia palveluita tarjoava kunnallinen jäteyhtiö saa tukea kunnan resursseista. Kielletty valtiontuki voisi periaatteessa aktualisoitua kunnallisen jätelaitoksen käyttäessä kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa kertyneitä taloudellisia resursseja ristisubventoidakseen⁹⁵ markkinoilla tapahtuvaa toimintaansa. Tällaista toimintaa voi teoriassa esiintyä esimerkiksi tapauksessa, jossa sidosyksikkönä toimiva jäteyhtiö hyödyntää julkisoikeudellisesta luonteestaan saamiaan tehokkuusetuja ja pystyy tätä kautta toimimaan pienemmällä markkinariskillä sekä esimerkiksi hinnoittelemaan ulosmyyntinsä markkinatasoa alemmaksi. Mitä laajempaa markkinaehtoista toimintaa kunnallinen jäteyhtiö harjoittaa, sitä suuremmaksi riski valtiontuesta kasvaa.

Kunnan toissijaisten jätehuoltopalveluiden ongelmallisuus valtiontukisääntelyn näkökulmasta riippuu pitkälti siitä, miten kunta käytännössä toteuttaa TSV-palvelun. Jätelain nojalla kunnalla säilyy vapaus valita, miten se toteuttaa TSV-palveluita koskevan velvollisuutensa. Mikäli kunta (tai kunnan omistama kunnallinen jäteyhtiö) hoitaa jätehuoltoa koskevat lakisääteiset velvollisuutensa (kuten TSV-palvelut) itse, ei kyseisten toimintojen maksuihin sinällään kohdistu valtiontukiriskiä. Riski liittyy sen sijaan edellä kuvatulla tavalla lakisääteisen ja markkinaehtoisten toiminnan sekoittumiseen. Tätä asetelmaa ei muuttaisi myöskään TSV-toimintojen määrittäminen SGEI-palveluiksi ja ainoana SGEI-sääntelyn tarjoamana erona voitaneen lähinnä pitää Altmark-kriteerien mukaista arviointia siitä, milloin SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavaa korvausta ei pidetä SEUT 107(1) artiklan mukaisena valtiontuenä. Tästä syystä ei ole tarpeen arvioida tarkemmin jätehuoltopalveluiden SGEI-luonnetta ja SGEI-viitekehyksen soveltumista TSV-palveluihin. TSV-palveluita koskevaa sääntelyä käsitellään tarkemmin kappaleessa 6.

5.3 Kilpailuneutraliteettia koskeva kansallinen sääntely

Kilpailuneutraliteetin määritelmä ei ole oikeuskirjallisuudessa täysin vakiintunut ja sitä voidaan pitää verrattain monitahoisena. Käytännössä kilpailuneutraliteetin voidaan kuitenkin nähdä toteutuvan tilanteessa, jossa yhdelläkään markkinatoimijalla ei ole perusteettomia kilpailuetuja tai -haittoja. Suomessa kilpailuneutraliteetilla on lähtökohtaisesti tarkoitettu nimenomaan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailuedellytyksiä markkinoilla.⁹⁶ Kansallisessa lainsäädännössä kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset sisältyvät pääosin kilpailulakiin (948/2011, muutoksineen), kuntalakiin (410/2015, muutoksineen) sekä hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021, muutoksineen), minkä lisäksi kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä löytyy myös esimerkiksi jätelaista (646/2011, esim. 43 § ja 44 §).

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliuden vaatimuksesta säädetään kilpailulain 4 a luvussa. Kilpailulain 30 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä ”KKV”) tulee pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

⁹⁵ Ristisubventiolla tarkoitetaan yksinkertaistetusti tilannetta, jossa yritys siirtää kaikki tai osan yhdellä erillisellä maantieteellisellä tai tuotemarkkinalla hankkimistaan voitoista toisella markkinalla kilpailakseen, jotta se voi hinnoitella jälkimmäisellä markkinalla tarjoamiaan hyödykkeitä alle todellisten kustannusten. Ristisubventiota esiintyy erityisesti tapauksissa, joissa toimijalla on monopoli tai vähintäänkin määräävä asema markkinoilla joko lainsäädännön tai korkeiden alallepääsyn esteiden takia.

⁹⁶ Esim. HE 40/2013 vp, s. 1. Komission määritelmän mukaan kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan erityisesti niitä lainsäätäjän tai kilpailuviranomaisen toimia, joilla pyritään ehkäisemään julkisoikeudellisten yhteisöjen julkisesta luonteestaan johtuvia epäsuhtaisia kilpailuetuja tai -haittoja niiden kilpaillessa yksityisten yritysten kanssa. Ks. esim. Euroopan komissio (2009).

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä;⁹⁷ tai

3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Kyseistä lainkohtaa ei kuitenkaan kilpailulain 30 b §:n mukaan sovelleta tilanteissa, joissa menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Kilpailulain 30 a §:n mukainen KKV:n toimivalta kilpailuneutraliteettivontaan rajoittuukin tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla. Hallituksen esitys kilpailulain 4 a luvun säätämiseksi on tältä osin havainnollistava:

Säännös [kilpailulain 30 a §] ei koskisi tilanteita, joissa valtio tai kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja. Tältä osin määrittely vastaisi kilpailulain (948/2011) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmää elinkeinonharjoittajasta, jolla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa. Eli kyse on tilanteista, joissa julkinen toimija myy palveluita ja tavaroita markkinoilla, joilla myös yksityiset yritykset myyvät vastaavia palveluita ja tavaroita.⁹⁸

Mikäli KKV tunnistaa kilpailuneutraliteettiongelmia markkinoilla, sen tulee ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan nämä neuvotteluteitse. Mikäli neuvottelumenettely ei kuitenkaan johda tulokseen, KKV:n tulee kilpailulain 30 c §:n mukaisesti kieltää kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Kuntalaissa on pyritty varmistamaan kilpailuneutraliteetin toteutuminen sääntelemällä kunnan toimintaa sen toimiessa samoilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Kunnan markkinatoiminnan lähtökohtana voidaan pitää kuntalain 126 §:ssä määriteltyä yhtiöittämisvelvollisuutta, jonka mukaisesti kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (ns. yhtiöittämisvelvollisuus). Pykälän toisen momentin mukaan kunnan ei kuitenkaan katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla esimerkiksi silloin, kun se tuottaa yksin tai 49 §:n tarkoittamalla tavalla yhteistoiminnassa lakisääteisiä palveluja, tai kun tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kunta tuottaa palveluja hankintalainsäädännössä tarkoitetulle sidosyksikölleen, taikka silloin, kun toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai kunta tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.

⁹⁷ HE 40/2013 vp, s. 32–33: ”Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi siten olla esimerkiksi mikä tahansa valikoiva tuki tai tukijärjestelmä, joka kohdistuu julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ja joka vaurioittaa kilpailun toimivuutta ja on omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita kilpailijoita. Kiellettyä menettelyä voivat olla myös esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta. Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla myös esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei markkinahintaisia tukipalveluja.”

⁹⁸ HE 40/2013 vp, s. 31.

Kuntalain 127 §:ssä on lisäksi erikseen säädetty tilanteista, joissa kunta voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lainkohdan mukaan kunta voi poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta muun muassa silloin, kun toiminnan on katsottava olevan vähäistä tai kun se tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen taikka muita palveluja hankintalainsäädännön mukaiselle sidosyksikölleen. Näissä tapauksissa kunnan on kuitenkin kuntalain 128 §:n mukaan hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Kuntalain 128 §:n tarkoituksena on varmistaa, ettei 127 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa kunnallisen tuotantoyksikön hinnoittelu tosiasiallisesti aiheuta kilpailuneutraliteetin vaarantumista tai sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus torjua.⁹⁹

Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita kuntia eriyttämään kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa erilliseen yhtiöön tilanteissa, joissa kunta on siirtänyt jätelain 43 §:n nojalla jätehuollon palvelutehtävät kunnalliselle jäteyhtiölle.¹⁰⁰ Jätelaissa säädetään sen sijaan lähinnä niistä menettelyistä, joita kunnan on noudatettava sen siirtäessä vastuun jätehuollon palveluiden tuottamisesta kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle. Näin kunnalliset jäteyhtiöt voivat nykyisen lainsäädännön puitteissa harjoittaa niin lakisääteistä kuin rajoitettua markkinaehtoistakin toimintaa. Tästä huolimatta kunnan on kilpailluilla markkinoilla toimiessaan varmistuttava sekä kuntalain 126 §:n että kilpailulain 30 a §:n perusteella siitä, ettei sen toiminta vääristä terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä. Mikäli kunnan tai sen määräysvallassa olevan jäteyhtiön toiminta johtaa kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, KKV:lla on kilpailulain 30 a §:n nojalla toimivalta puuttua tällaiseen toimintaan.

Kunnallisten jäteyhtiöiden tarjotessa sekä lakisääteisiä että markkinaehtoisia palveluita on tärkeää turvata kilpailuneutraliteetti julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmalliseksi saattaa muodostua esimerkiksi se, että kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt hyötyvät julkisoikeudellisesta omistuksestaan ja siirretyistä lakisääteisistä tehtävistä koituvista mittakaava- ja tehokkuuseduista. Lainsäädäntöön perustuvan tasaisen ja volyymiltään paikoin varsin suuren kysynnän kautta sekä lakisääteisiä että markkinaehtoisia toimintoja harjoittavien jäteyhtiöiden on periaatteessa mahdollista harjoittaa omaa toimintaansa kilpailupaineesta välittämättä. Kunnallisilla jätehuoltoyhtiöillä voi myös olla julkisen luonteensa vuoksi matalampi konkurssiriski toiminnassaan, eikä niiden tarvitse kantaa yhtä suurta taloudellista riskiä toiminnan rahoituksen perustuessa jätemaksuihin. Tämän lisäksi on mahdollista, että jäteyhtiöt ovat saaneet omistajakunniltaan markkinaehtoista edullisempia lainoja toimintansa rahoittamiseen, joskin nämä kuuluvat edellä kappaleessa 5.2 kuvatun valtioneukisäätelyn piiriin. Koska vastaavat yksityiset toimijat joutuvat ottamaan taloudelliset riskit sekä yleisemmin tehokkuusetujen puuttumisen toiminnassaan huomioon, kuntaomisteiset yhtiöt saattavat paikoittain nauttia kilpailueduista yksityisiin toimijoihin verrattuna.

Tehokkuusetujen lisäksi kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden on teoriassa mahdollista aiheuttaa markkinahäiriöitä myös hinnoittelukäytäntöjensä, kuten ristisubvention, kautta. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden hyötyessä edellä kuvatuista tehokkuuseduista niiden voi olla mahdollista tarjota kilpailukykyisempiä hintoja kilpaillessaan markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Myös näissä tapauksissa kappaleessa 5.2 tarkastellut valtioneukisäännöt voivat tulla sovellettavaksi.

Mikäli kunnalliset jätehuoltoyhtiöt harjoittavat lakisääteisen jätehuoltotoiminnan lisäksi markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, niiden tulee eriyttää kirjanpitoinsa kilpailulain 30 d §:ssä säädetyllä tavalla. Kilpailulain 30 d § luo

⁹⁹ HE 268/2014 vp, s. 229–230. Lisäksi kuntalain 131 §:n mukaan kunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Ennen palveluvelvoitteen antamista kunnan on selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi.

¹⁰⁰ Osa kunnallisista jäteyhtiöistä on kuitenkin eriyttänyt markkinaehtoisen toimintansa esimerkiksi tytäryhtiöön tai osakkuusyhtiöön, jonka kunnan jätelaitos omistaa yhdessä yksityisen toimijan tai muiden kuntien kanssa. Markkinoilla toimivien tytäryhtiöiden perustamisen taustalla on ollut käsitys siitä, ettei tytäryhtiön toimintaa kilpailluilla markkinoilla katsottaisi emoyhtiön markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Hankintalainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei ole kuitenkaan otettu tarkemmin kantaa sidosyksiköiden tytäryhtiöiden asemaan eikä siihen, tulisiko myös tytäryhtiön markkinaehtoinen toiminta katsoa sidosyksikön toiminnaksi markkinoilla. Sidosyksikön tytäryhtiön hankintaoikeudellista asemaa voidaankin pitää nykyisellään tulkinnanvaraisena. Ks. HE 209/2022 vp, s. 11.

vähimmäisedellytykset markkinaehtoisen toiminnan kirjanpidolliselle eriyttämiselle, minkä lisäksi jätelain 44 §:ssä on säädetty kunnallisen jäteyhtiön velvollisuudesta eriyttää kirjanpidossa toisistaan lakisääteinen ja markkinaehtoinen palveluiden tarjonta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai kuntien omistaman yhtiön hoitaessa jätelain 5 luvussa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa, tiedot tarjottujen palvelujen liikevaihdosta ja taloudellisesta tuloksesta on eriteltävä kirjanpidossa ja palveluista on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat. Jätelakia valmisteltaessa katsottiin erottelun olevan tarpeen kunnan ja yhtiön toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyden seuraamiseksi sekä lakisääteisen ja markkinaehtoisen toiminnan välisen ristisubvention ehkäisemiseksi.¹⁰¹

¹⁰¹ HE 199/2010 vp, s. 93–94.

6 Kunnan jätehuollon järjestämisvastuu

Tässä luvussa tarkastellaan kunnan järjestämisvastuuta ja toissijaisen vastuun alaista jätehuoltopalvelua koskevaa sääntelyä. Luvussa käsitellään lisäksi toissijaiseen vastuuseen keskeisesti liittyvää markkinapuutteen käsitettä sekä markkinapuutteen toteamista Materiaalitorialustan kautta.

6.1 Kunnan jätehuollon järjestämisvastuu ja toissijainen jätehuoltopalvelu

Jätelain 23 §:n mukaan kunnalle kuuluvista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu toimielin ("kunnan jätehuoltoviranomainen"). Kunta voi hoitaa jätehuollon joko itse omana toimintanaan, jätelaitoksena (liikelaitos, kuntayhtymä taikka kunnan tai kuntien yhteisesti omistama yhtiö) tai hankkimalla hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla palveluita yksityisiltä yrityksiltä. Useimmissa kunnissa jätehuollon käytännön toteutuksesta vastaa kunnan tai useamman kunnan sidosyksikkönä toimiva jätelaitos, joka voi olla toimintamuodoltaan osakeyhtiö, kuntayhtymä tai liikelaitos¹⁰². Jätehuoltoa yksin, ilman toimintaan perustettua yhtiötä hoitavia kuntia on yhteensä 32. Osa näistä kunnista on sopimus pohjaisessa yhteistyössä toisten kuntien kanssa.¹⁰³

Jätelain 28 §:n mukaisen pääsäännön mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, ellei lain 4, 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Tästä jätteen haltijan velvollisuudesta on poikettu jätelain 32 §:ssä, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto yhdyskuntajätteelle¹⁰⁴. Jätelain 32 §:n mukaan kunnan velvollisuus käsittää seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuollon: 1) tietyin poikkeuksin kotitalouksissa ja vapaa-ajan asunnoissa syntyvä jäte (ml. pienimuotoisessa itse tehtävässä rakennus- ja purkutoiminnassa syntyvä jäte), 2) kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte, 3) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, jonka keräämisestä kiinteistöllä yhdessä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa liikehuoneiston haltija ja kiinteistön haltija ovat sopineet, sekä 4) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä aiemmin mainittujen jätteiden kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Kunnan velvollisuus käsittää myös edellä 1–3 kohdissa mainitussa toiminnassa syntyvän saostus- ja umpisäiliölaitteen jätehuollon sekä 1 kohdan mukaisen kunnan vastuulle kuuluvan kotitaloudessa ja vapaa-ajan asunnossa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanoton ja käsittelyn. Lisäksi kunnan vastuulla on maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä. Jätelain 32 a §:n mukaan kunnan on myös järjestettävä hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitetun hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto vuoden 2025 loppuun asti.

Kunnan velvollisuus ei kuitenkaan koske jätettä, joka toimitetaan jätelain 6 tai 7 luvun mukaisesti tuottajan tai jakelijan järjestämään jätehuoltoon. Kunnan ja pakkausten tuottajan velvollisuudesta järjestää pakkausjätteen kiinteistöittäinen erilliskeräys yhteistoiminnassa säädetään jätelain 49 a §:ssä.

¹⁰² Kilpailu- ja kuluttajavirasto (1/2022), s. 14.

¹⁰³ Kuntaliiton toimittamat tiedot, 14.2.2025.

¹⁰⁴ Yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien paperi-, kartonki-, lasi-, metalli-, muovi-, tekstiili- ja biojäte sekä käytöstä poistetut sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot, akut ja suurikokoiset esineet, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, ei kuitenkaan saostus- ja umpisäiliölaitettua. Ks. jätelain 6.1 §:n 2 kohta.

Jätelain 33 §:ssä säädetään kunnan toissijaisesta velvollisuudesta järjestää jätehuolto. Säännöksen mukaan kunnan on tietyissä tapauksissa järjestettävä jätehuoltopalveluja myös muille jätteen haltijoille kuin niille, joiden jätehuollon järjestäminen kuuluu aina kunnalle jätelain 32 §:n perusteella (kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu eli ns. TSV-palvelu). Kunnan TSV-palveluvelvollisuuden alaan kuuluu elinkeinotoiminnassa syntyvä jäte, jonka jätehuollon järjestäminen on jätelain mukaan lähtökohtaisesti jätteen haltijan vastuulla.

TSV-palvelun tarkoituksena on turvata jätehuoltopalvelut elinkeinotoiminnan jätteen tuottajille tilanteissa, joissa yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole markkinapuutteen vuoksi saatavilla. Jätelain 33 §:n mukaan kunnan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Kunnalla on markkinatilanteesta riippumatta oikeus aina kieltäytyä jätehuollon järjestämisestä, jos jäte on sopimatonta kunnan jätehuoltojärjestelmään. Kunta ei ole myöskään velvoitettu hankkimaan uutta kapasiteettia (kuten kuljetuskalustoa tai käsittelylaitosta) järjestääkseen TSV-palvelun alaan kuuluvaa jätehuoltoa.

Jätelain 33 §:n 2 momentin mukaan TSV-palvelua koskevan pyynnön edellytyksenä on, että jätteen haltija on julkaissut jätteiden ja sivuvirtojen tietoa *Materiaalitorilla*¹⁰⁵ tarjouspyynnön tarvitsemastaan jätehuoltopalvelusta ja että tarjouspyyntöä vastaavaa palvelua ei ole kohtuullisesti saatavilla jätteen haltijan asettamassa vähintään 14 vuorokauden määräajassa. Jätteen haltija voi kuitenkin pyytää TSV-palvelua myös suoraan ilman palvelun tarjonnan puutteen selvittämistä *Materiaalitorissa*, mikäli kyse on ennalta arvaamattomasta ja kiireellisestä jätehuollon tarpeesta tai jätehuoltopalvelusta, jonka arvo on enintään 2 000 euroa vuodessa.¹⁰⁶ Mikäli edellytykset TSV-palvelun tuottamiselle ovat olemassa, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa TSV-palvelusta sopimus, jonka kesto voi olla enintään kolme vuotta kerrallaan ja jonka osapuolet voivat irtisanoa sopimuksessa määritellyn irtisanomisajan kuluttua.

Jätelakia valmisteltaessa katsottiin, ettei kunta toimi kilpailullisilla markkinoilla hoitaessaan toissijaisen vastuun mukaisia jätehuoltopalveluja.¹⁰⁷ Kunnan tarjoamat palvelut voivat tosiasiallisesti olla elinkeinonharjoittajille ainoa mahdollisuus jätehuollon järjestämiseen. Tämä korostuu erityisesti haja-asutusalueilla, joilla yksityisiä jätehuoltopalveluita ei aina ole kattavasti saatavilla. Koska toimiva jätehuolto on keskeinen edellytys perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumiselle, julkisella vallalla on viime kädessä velvollisuus varmistaa jätehuollon toimivuus, vaikka jätehuollon järjestäminen onkin ensisijaisesti jätetty jätteen haltijoiden ja yksityisten jätehuoltopalveluiden tarjoajien välisten sopimusten varaan.

Jätelain 34 §:ssä kunnan järjestämille jätehuoltopalveluille on lisäksi asetettu tietyt laatuvaatimukset. Säännöksen mukaan kunnan on jätehuollon järjestämisessä huolehdittava siitä, että:

- 1) käytettävissä on tarpeen mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus;
- 2) käytettävissä on riittävästi vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisia vastaanottopaikkoja, jotka ovat vaivattomasti jätteen tuottajien saavutettavissa;
- 3) käytettävissä on riittävän monipuoliset muut jätehuoltopalvelut, kuten etusijajärjestyksen mukainen mahdollisuus jätteen erilliskeräykseen;

¹⁰⁵ Ks. www.materiaalitori.fi.

¹⁰⁶ Jätelain 33 §:n 2 momentin edellytys ei koske hankintalain 5 §:ssä eikä erityisalojen hankintalain (1398/2016) 5 §:ssä tarkoitettua hankintayksikköä silloin, kun se tekee hankintailmoituksen tarvitsemastaan jätehuoltopalvelusta osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi.

¹⁰⁷ HE 199/2010 vp, s. 85.

- 4) jätteen keräys ja kuljetus järjestetään ja mitoitetaan siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin syntyvän jätteen määrää ja laatua;
- 5) jätteenkuljetuksen ja jätteen alueellisen vastaanoton järjestelyistä tiedotetaan riittävästi ja riittävän usein.

Laatuvaatimusten tarkoituksena on varmistaa kunnan tuottamien, välttämättömyyspalveluksi katsottavien jätahuoltopalvelujen laadukkuus. Laatuvaatimuksista säättämisen katsottiin olevan perusteltua myös siksi, että jätelaissa kunnan järjestämän jätehuollon piiriin kuuluvat jätteen haltijat on veloitettu 41 ja 42 §:ssä säädettyin poikkeuksin käyttämään kunnan jätahuoltopalveluja.¹⁰⁸

6.2 Markkinapuute TSV-palveluiden edellytyksenä

TSV-palveluiden hyödyntäminen edellyttää edellä kuvatulla tavalla markkinapuutteen olemassaolon toteamista Materiaalitorille jätetyn tarjouspyynnön perusteella. Markkinapuutteesta on kyse, mikäli yhtään tarjousta ei jätetä tai saadut tarjoukset ovat kohtuuttomia. Jätelain hallituksen esityksessä tarjousten kohtuullisuuden arvioinnista lausutaan seuraavasti:

Muun palvelutarjonnan kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana olisi jätteen haltijan tekemä arvio, joka perusteltaisiin jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalustassa. Tietoaalustassa läpikäytävä menettely ja jätteen haltijan perusteltu arvio olisivat riittävä edellytys muun palvelutarjonnan puutteen toteamiselle. Palvelun laadun kohtuuttomuutta voisi osoittaa esimerkiksi tarjotun palvelun ajankohta, pitkät kuljetusmatkat jätteen siirto toiseen maahan mukaan lukien, tarjoajan lakisääteisten veloitteiden laiminlyönti taikka se, ettei tarjous olisi jätelain 8 §:n etusijajärjestyksen mukainen. Laadullisesti kohtuuttomana voitaisiin pitää myös jätteen välitystoimintaa muistuttavaa tarjousta, joka perustuisi yksinomaan kunnan toissijaisen jätahuoltopalvelun (kuljetus, käsittely) hyödyntämiseen. Kohtuuttomana ei sitä vastoin yleensä voitaisi pitää tarjousta jätehuollon kokonaispalvelusta, vaikka se joiltain osin perustuisi kunnan toissijaiseen jätahuoltopalveluun. Muun palvelutarjonnan puutetta voisi lisäksi osoittaa yksityisestä jätahuoltopalvelusta pyydetty kohtuuton hinta. Kuitenkaan pieni poikkeama kunnan järjestämän palvelun hinnasta ei voisi olla riittävä peruste kunnan toissijaiselle jätahuoltopalvelulle.¹⁰⁹

Nykyisin tarjousten kohtuullisuuden arviointi perustuu pohjimmiltaan tarjouspyynnön tekijän subjektiiviseen harkintaan. KKV:n tutkimusraportin mukaan tarjouspyyntöjen tekijät eivät kuitenkaan juuri arvioi Materiaalitorilla saatujen tarjousten kohtuullisuutta, sillä tarjouspyynnön jättämistä Materiaalitorille pidetään tarpeettomana välivaiheena ja jätahuoltopalvelu halutaan saada suoraan kunnalliselta jätelaitokselta. Osa jätteenhaltijoista on KKV:n tutkimusraportin mukaan jopa ilmoittanut, että he ovat valmiita maksamaan enemmän siitä, että saavat käyttää kunnallista palvelua.¹¹⁰

Yleisimmin hylkäämisperusteena käytetään tarjouksen kohtuutonta hintaa.¹¹¹ Hinnan kohtuullisuusarvioinnissa käytetään vertailuhintana useimmiten kunnallisen jätelaitoksen jätetaksassa määriteltyä hintaa. Jätelain 78 §:n mukaan jätemaksun on muodostuttava jätelaitokselle tehtävän hoitamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä enintään kohtuullisesta tuotosta. TSV-palvelusta perittävä jätemaksu ei saa kuitenkaan alittaa jätelain 32 §:n nojalla järjestetystä

¹⁰⁸ HE 199/2010 vp, s. 87.

¹⁰⁹ HE 248/2018 vp, s. 16–17.

¹¹⁰ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (1/2022), s. 20.

¹¹¹ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (1/2022), s. 19.

vastaavan jätteen jätehuoltopalvelusta perittävää jätemaksua. Koska jätetaksan mukainen hinta ei välttämättä vastaa markkinahintaa¹¹², tarjouksen vastaanottajan voi olla haastavaa arvioida tarjousten hintojen kohtuullisuutta. Lisäksi jätetaksassa on usein erikseen esitetty hinnat muun muassa jätteen käsittelylle, kuljetukselle sekä muille toimenpiteille, mikä voi edelleen vaikeuttaa tarjouksen saajan toteuttamaa kohtuullisuusarviointia.

Jätelain hallituksen esityksessä on erikseen todettu, ettei pieni poikkeama kunnan järjestämän palvelun hinnasta ole riittävä peruste kunnan TSV-palvelun käytölle. Tästä huolimatta yksityiset jätealan yritykset ovat ilmoittaneet, että heidän jättämänsä tarjoukset hylätään usein kohtuuttomina yksityisten tarjouspyynnön jättäjien toimesta, vaikei tarjottu hinta olisi kunnallista TSV-palvelun hintaa korkeampi. Toisaalta myöskään kunta ei voi lainmukaisten edellytysten täytyessä tehokkaasti kieltäytyä sopimuksen tekemisestä, sillä se on lain nojalla velvoitettu tekemään jätteen haltijan kanssa TSV-palvelusta sopimuksen, mikäli Materiaalitori-menettely on toteutettu ja jätteen haltija perustellusti arvioi markkinapuutteen olevan olemassa. Materiaalitorilla jätetyistä tarjouspyynnöistä yli puolet johtaakin KKV:n tutkimusraportin mukaan TSV-sopimuksen allekirjoittamiseen.¹¹³

Saattaakin olla, että osa Materiaalitorilla tehdyistä TSV-sopimuksista ei perustu todelliseen markkinapuutteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että osa nykyisin TSV-palveluina tarjottavasta jätehuollosta kuuluisi tosiasiallisesti kilpailuille markkinoille, joilla myös yksityiset jätehuoltoyritykset toimivat. Mikäli TSV-palvelut eivät perustu todelliseen markkinapuutteeseen, yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia toimia markkinoilla rajataan perusteetta, mikä taas saattaa osaltaan aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia.

Voidaankin todeta, ettei TSV-palveluita koskeva nykysääntely välttämättä riittävästi turvaa kilpailuneutraliteettia jätetoimialalla ja todellisen markkinapuutteen toteaminen jätehuoltopalveluissa kaipaa selkeyttämistä. Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan on nimenomaisesti kirjattu, että kuntien jätelain mukaista toissijaista vastuuta tarkennetaan siten, että kunta voi myydä jätehuoltopalveluja elinkeinoelämälle ainoastaan todellisessa markkinapuutteessa.¹¹⁴ Markkinapuutetta koskevan sääntelyn tarkentamista käsitellään myöhemmin luvussa 9.

¹¹² Todettakoon kuitenkin, ettei taksan alihinnoittelusta ole aiemmissa selvityksissä ilmennyt näyttöä. Toisaalta kunnan hinnoittelussa saattaa näkyä mm. se, että JL 78.2 §:n mukaan taksan tulee mahdollisuuksien mukaan olla ohjaava, mikä voi teoriassa näyttäytyä esim. alhaisempana biojätteen vastaanottohintana, jotta jätettä pystytään hinnan avulla ohjaamaan etusijajärjestyksen mukaiseen käsittelyyn. Huomionarvoista on myös se, ettei TSV-hintaa voida nopeasti muuttaa esim. markkinatilanteen muuttuessa, sillä TSV-hinta pitää vahvistaa jätehuoltoviranomaisen jätetaksassa, jota koskee jätelain mukainen valmisteluprosessi ja taksa on yleensä voimassa vuoden kerrallaan.

¹¹³ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (1/2022), s. 15–20.

¹¹⁴ Valtioneuvosto (2023), s. 155.

7 Sidosyksikköhankinnat

Luvussa kuvataan sidosyksikkösääntelyyn liittyviä oikeudellisia näkökohtia jätealan näkökulmasta. Lisäksi luvussa tarkastellaan kilpailuneutraliteettisääntelyyn olennaisesti liittyviä ulosmyyntirajoja sekä hallitusohjelman mukaista vähimmäisomistusvaatimusta jätealan näkökulmasta.

7.1 Sidosyksikkösääntelystä

Hankintadirektiivissä (2014/24/EU)¹¹⁵ asetetaan vähimmäisehdot unionin jäsenvaltioiden kansalliselle sidosyksikköhankintoja koskevalle lainsäädännölle.¹¹⁶ Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos seuraavat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät:

a) hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään;

b) yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä; ja

c) määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.

Hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintaviranomaisen määräysvallassa.

Suomessa sidosyksikköhankintoja koskeva poikkeus on sisällynyt kansalliseen lainsäädäntöön aikaisemman hankintalain (348/2007)¹¹⁷ voimaantulosta lähtien. Nykyään Suomen kansallisessa oikeudessa sidosyksikköhankintoja koskeva poikkeus perustuu vuonna 2017 voimaan tulleen uuden hankintalain 15 §:ään. Vaikka hankintalailla implementoitiinkin hankintadirektiivit kansalliseen lainsäädäntöön, hankintalain sidosyksikköpoikkeusta koskeva säännös ei kuitenkaan sisällöllisesti täysin vastaa hankintadirektiivin artiklaa. Kansallinen sidosyksikkösääntely onkin ulotettu hankintadirektiiviä laajemmaksi muun muassa sidosyksiköiden ulosmyyntimahdollisuuksia, ja täten edellytyksiä toimia markkinoilla, rajoittamalla.

Hankintalain 15 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa:

¹¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL, N:o 94, 28.3.2014, p. 65–242). Jäljempänä ”hankintadirektiivi”.

¹¹⁶ Hankintadirektiivi ei ole sidosyksikköhankintojen osalta täysharmonisoiva, mikä mahdollistaa tiukemman kansallisen sääntelyn. Ks. HE 108/2016 vp, s. 101.

¹¹⁷ Laki julkisista hankinnoista (348/2007, kumottu).

”Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.”¹¹⁸

Hankintalain pykälästä voidaan havaita hankintadirektiiviä ja EUT:n oikeuskäytäntöä vastaava jako määräysvaltavaatimukseen, toiminnan kohdistumisen vaatimukseen (ulosmyyntiraja) sekä yksityisen pääoman kieltoon. Määräysvaltavaatimuksen osalta hankintalain esitöissä on todettu, että ”hankintayksikön katsotaan käyttävän määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa silloin, kun se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin”.¹¹⁹ Hankintalain 15 §:n 5 momentissa on myös asetettu lisäedellytyksiä hankintayksiköiden yhteisen määräysvallan käyttämiselle siten, että sidosyksikön toimielinten tulee koostua kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköiden tulee voida yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi sidosyksikön on toimittava määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.¹²⁰

Yksityisen pääoman kiellolla tarkoitetaan käytännössä sitä, ettei määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä saa olla yksityisiä omistajia tai pääomaosuuksia, vaan hankintayksikön tai -yksiköiden yhdessä on lähtökohtaisesti omistettava sidosyksikkö kokonaan. Näin ollen vähäisessäkin osittaisessa yksityisessä omistuksessa oleva yritys voi pääsääntöisesti toteuttaa julkisen hankintasopimuksen ainoastaan silloin, kun se voittaa tarjouskilpailun hankintalainsäädännön mukaisesti.

Suurimpana erona hankintadirektiiviin voidaan kuitenkin pitää sidosyksikölle sallitun ulosmyynnin osuutta, joka hankintalaissa asetettiin enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuteen sidosyksikön liiketoiminnasta. Ulosmyyntiä rajoittamalla pyrittiin ennen kaikkea varmistamaan, ettei sidosyksikön julkinen luonne ja mahdollisuus toteuttaa julkisia hankintoja ilman tarjouskilpailun luomaa kilpailupainetta luo sille kohtuutonta kilpailuetua sen markkinoilla toimiviin kilpailijoihin nähden.¹²¹ Sidosyksikön ensisijaisena tehtävänä tuleekin olla siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden palveleminen.¹²²

Vastapainona varsin tiukalle kansalliselle sidosyksikkösääntelylle hankintalaissa on kuitenkin säädetty kaksi poikkeusta ulosmyyntiä koskevaan pääsääntöön. Ensimmäinen poikkeus koskee niin sanottuja markkinapuutetilanteita, joissa sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole tarjolla. Hankintalain 15 §:n 3 momentin mukaan markkinapuutetilanteessa hankintalain 500 000 euron rajoitusta ulosmyynnille ei sovelleta, minkä lisäksi

¹¹⁸ Lisäksi hankintalain 16 §:n mukaan hankintalakia sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.

¹¹⁹ HE 108/2016 vp, s. 101.

¹²⁰ Viimeaikaisen oikeuskäytännön (esim. MAO 154/2024) valossa voidaan todeta, että etenkin yhteisen määräysvallan vaatimus on aiheuttanut epäselvyyttä hankintayksiköissä. Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että yhteinen määräysvaltavaatimus täyttyy lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa jokainen hankintaviranomaisista omistaa osan sidosyksiköstä ja osallistuu tehokkaasti sen johtaviin elimiin. Hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä ei ole kuitenkaan oikeuskäytännön tai hankintalainsäädännön mukaan tehokkaan määräysvallan arvioinnin kannalta ratkaisevaa, sillä vastaava määräysvalta voi ilmetä muutenkin kuin omistukseen perustuvan lähestymistavan kautta. Keskeiseksi muodostuu sen sijaan tulkinta siitä, miten hankintayksikkö voi käyttää määräysvaltaansa sidosyksikön toiminnan ohjaamiseen. Ks. esim. yhdistetyt asiat C-182/11 ja C-183/11, Econord, ECLI:EU:C:2012:758, kohta 33, C-340/04, Carbotermo, ECLI:EU:C:2006:308, kohta 37, ja C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohta 68.

¹²¹ Arrowsmith (2014), s. 510.

¹²² HE 108/2016 vp, s. 101.

sidosyksikkö voi harjoittaa ulosmyyntiä viiden prosentin sijasta kymmeneen prosenttiin saakka.¹²³ Lisäksi hankintalain 15 §:n 4 momentin mukaan viiden prosentin ulosmyyntirajoitusta ei sovelleta silloin, kun ”muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa”.¹²⁴

Hankintalain poikkeusten lisäksi jätelain 145 a §:ssä on säädetty poikkeuksesta ulosmyyntirajoihin kunnan jätehuollon toimialalla toimivien sidos- ja hankintayksiköiden osalta. Ulosmyyntirajoja käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa 7.2.

7.2 Jätehuollon toimialan ulosmyyntirajasta

Jätealalla sidosyksikkösääntelyn ulosmyynnin rajoituksilla on ollut keskeinen rooli kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta. Koska jätelakia on vakiintuneesti tulkittu siten, että kunnan jäteyhtiöltä on edellytetty sidosyksikkösuhdetta omistajiinsa, sidosyksikkösääntelyn ulosmyyntiä koskevat rajoitukset ovat koskeneet myös kunnallisia jäteyhtiöitä. Jätelain 145 a §:ssä on kuitenkin poikettu hankintalain mukaisista ulosmyyntirajoista. Lainkohdan mukaan kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Toimialakohtaisen poikkeuksen säätämisen taustalla oli huoli siitä, että markkinaehtaisen ulosmyynnin liian ankara rajoittaminen voisi tosiasiallisesti heikentää kuntien mahdollisuuksia tarjota palveluja toissijaisen jätehuoltovelvollisuutensa nojalla. Tämä perustuu siihen, että markkinaehtoinen toiminta tukee kunnan jätehuoltoyhtiöitä ylläpitämään valmiuttaan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla tarjottaviin palveluihin, joiden määrää ja laatua on vaikea ennalta arvioida. Kymmenen prosentin ulosmyyntirajan katsottiin kuitenkin mahdollistavan toissijaisen jätehuoltopalvelun saatavuuden myös jatkossa sekä huomioivan jätehuollon erityisen luonteen välttämättömyyspalveluna.¹²⁵

TSV-palveluita koskevaa myyntiä ei kuitenkaan lasketa sidosyksikköasemassa toimivan jätehuoltoyhtiön ulosmyyntiin. Jätelakia valmisteltaessa kunnan ei katsottu toimivan kilpailullisilla markkinoilla hoitaessaan toissijaisen vastuun mukaisia jätehuoltopalveluja, sillä kuntien jätehuoltoyhtiön näkökulmasta TSV-palveluiden toteuttamisen katsottiin olevan omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvaa palvelun järjestämistä.¹²⁶ Myös korkein hallinto-oikeus (”KHO”) on ratkaisukäytännössään katsonut, että kunnallisen jätehuoltoyhtiön jätelain 33 §:n nojalla suorittamat kuntien toissijaiseen vastuuseen kuuluneet jätehuoltopalvelut ovat sidosyksikön sisäistä myyntiä, joka perustuu kunnan toimeksiantoon ja jossa on siten kyse kunnan puolesta tuotetuista jätehuoltopalveluista.¹²⁷

¹²³ Hankintalain 15.3 §:n mukaisen poikkeuksen soveltuminen edellyttää, että hankintayksikkö on julkaissut sähköisessä HILMA-palvelussa hankintalaissa tarkoitetun avoimuusilmoituksen sidosyksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta mynnistä, eikä hankintayksikkö saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Vastauksille annettavan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. Mikäli vastauksia uskottavan markkinaehtaisen toiminnan olemassaolosta ei saavu määräajan puitteissa, kymmenen prosentin vaatimusta sovelletaan sidosyksikköön kolmen vuoden ajan vastausmääräajan päättymisestä.

¹²⁴ HE 108/2016 vp, s. 104. Vähäisen toiminnan tapauksissa ulosmyynnille ei ole asetettu ollenkaan prosentuaalista rajoitusta, mutta hankintayksiköiden on tästä huolimatta huolehdittava, ettei sidosyksiköiden alle 100 000 euron ulosmyynti muodosta hankintadirektiivin vastaisesti yli 20 prosenttia sidosyksikön kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta.

¹²⁵ HE 195/2017 vp, s. 13.

¹²⁶ HE 199/2010 vp, s. 85.

¹²⁷ KHO katsoi päätöksessään 25.1.2017 (taltio 232), että Salon ja Paimion kaupunkien sekä Kemiönsaaren ja Sauvon kuntien sidosyksiköiltään Rouskis Oy:ltä tekemiin hankintoihin on luettava sekä kyseisten kuntien ensisijaiseen vastuuseen jätelain 32 §:n että toissijaiseen vastuuseen jätelain 33 §:n nojalla kuuluvat jätehuoltopalveluhankinnat.

Toisaalta tämä luo markkinapuutteen arvioinnille korostuneen merkityksen jätealan tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamisessa: mikäli TSV-palvelun pyytäminen ei perustu aitoon markkinapuutteeseen, kunnan jäteyhtiö voi toimia lähes rajoituksetta kilpailuilla markkinoilla. Näin ollen kilpailuneutraliteetin, hankintalain soveltamisen ja toisaalta jätelain toimivuuden osalta on olennaista, että TSV-myyntit täyttävät lain vaatimukset markkinapuutteesta.

Jätelain toimialakohtaisen poikkeuksen oli alun perin tarkoitus muuttua 1.1.2030 siten, että ulosmyyntin prosenttiosuus olisi laskenut viiteen. Lakia kuitenkin muutettiin vuoden 2022 lopussa siten, että ulosmyyntiraja jätettiin kymmeneen prosenttiin myös jatkossa. Muutoksella haluttiin laajentaa kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden mahdollisuuksia tarjota jätehuollon palveluita markkinaehtoisesti ilman riskiä sidosyksikköaseman menettämisestä.¹²⁸

Vuonna 2023 julkaistun pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kuitenkin kirjattu, että sidosyksiköiden ulosmyyntirajat yhtenäistetään enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in-house-yhtiöiden liikevaihdosta.¹²⁹ Mikäli ulosmyyntirajat yhtenäistettäisiin hallitusohjelman mukaisella tavalla, tarkoittaisi se käytännössä jätehuollon toimialaa koskevan poikkeuksen poistamista, mikä vaikuttaisi lähes puoleen kunnallisista jäteyhtiöistä. Esimerkiksi vuonna 2020 yhdellätoista yhtiömuotoisella jätelaitoksella markkinaehtoinen liikevaihto oli yli 500 000 euroa ja seitsemällä se ylitti myös viiden prosentin liikevaihtorajan.¹³⁰

7.3 Sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimuksesta

Ulosmyyntirajojen lisäksi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on todettu, että sidosyksikön omistukselle tullaan asettamaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %).¹³¹ Hankintalain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä on todettu, että vähimmäisomistusvaatimuksesta voitaisiin poiketa lähinnä sellaisten valtio-omisteisten kriittisiä toimintoja koskevien sidosyksiköiden osalta, joita koskevasta poikkeuksesta on säädetty erityislaissa.¹³²

Vähimmäisomistusvaatimuksella pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa. Käytännössä vähimmäisomistusvaatimuksen on katsottu ehkäisevän tilanteita, joissa kymmenet tai sadat hankintayksiköt tekevät yhteisen määräysvaltansa nojalla kilpailuttamatta hankintoja yhteisesti omistetulta sidosyksiköltä. Kyseisiä järjestelyjä on havaittu muun muassa pesula-, henkilöstöhallinto- ja ICT-palvelumarkkinoilla ja osaan näistä on myös puututtu.¹³³ Vähimmäisomistusvaatimus tehokkaasti estäisi etenkin kaikista vakavimmat yritykset kiertää hankintalakia sidosyksikköjärjestelyillä esimerkiksi juuri ICT-palvelumarkkinoilla, mutta vaatisi toisaalta jätetoimialalla merkittäviä muutoksia sidosyksiköiden nykyisiin omistusrakenteisiin.

Toisaalta hankintayksikön omistussuudella ei ole määräysvallan kannalta ratkaisevaa merkitystä, mikä osaltaan rajoittaa vähimmäisomistusprosentin tehokkuutta määräysvallan takaavana edellytyksenä. Vastaava määräysvalta voi ilmetä muutenkin kuin omistukseen perustuvan lähestymistavan kautta.¹³⁴ Vaikka määräysvaltavaatimuksen on usein katsottu täyttyvän tilanteissa, joissa hankintaviranomaisista jokainen omistaa osan sidosyksiköstä ja osallistuu sen

¹²⁸ HE 209/2022 vp, s. 9.

¹²⁹ Valtioneuvosto (2023), s. 155.

¹³⁰ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (1/2022), s. 15–21. Vuonna 2020 jätelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 464 miljoonaa euroa, josta vain noin 2,8 prosenttia (n. 13 miljoonaa euroa) oli markkinaehtoista toimintaa. Niiden jätelaitosten liikevaihto, joiden toimintaan jätealan poikkeavalla ulosmyyntisääntelyllä ei ole vaikutusta, oli yhteensä noin 240 miljoonaa euroa.

¹³¹ Valtioneuvosto (2023), s. 105.

¹³² Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 69 ja 93–94. Mietinnössä on kuitenkin myös tarkasteltu muita mahdollisia poikkeuksia sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimukselle. Todettakoon myös, ettei työryhmä ei ollut asiasta yksimielinen ja mietintöön on jätetty lukuisia eriäviä mielipiteitä.

¹³³ Esim. MAO 154/2024.

¹³⁴ C-340/04, Carbotermo, ECLI:EU:C:2006:308, kohta 37, C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohta 68 ja Eskola ym. (2017), s. 128–129.

johtaviin elimiin, olennaista on se, kuinka hankintayksikkö voi käyttää määräysvaltaansa sidosyksikön toiminnan ohjaamiseen.¹³⁵ Näin ollen vähimmäisomistusprosentinkin täyttävän hankintayksikön olisi pystyttävä todistamaan määräysvaltansa sidosyksikköhankintoja tehdessään.

Vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutukset riippuvat luonnollisesti sidosyksikön omistusrakenteesta. Vaikka vähimmäisomistusvaatimus pakottaisi erityisesti laajan omistuspohjan omaavien sidosyksiköiden pienimmät hankintayksiköt hoitamaan jätehuollon lakisääteiset tehtävät muulla tavoin, vaikuttaisi se samalla myös kaikkiin sidosyksiköihin, joissa yksittäisten toimijoiden omistusosuus jää alle kymmenen prosentin.¹³⁶

Jätealalla valtaosa Suomen kunnista järjestää jätehuoltonsa yhdessä muiden kuntien kanssa omistamansa sidosyksikkönä toimivan jätehuoltoyhtiön kautta.¹³⁷ Kunnallisia osakeyhtiömuotoisia jätehuoltoyhtiöitä on tällä hetkellä Suomessa 26 kappaletta ja suurin osa niistä on usean kunnan yhteisessä omistuksessa. Osakeyhtiömuotoisten jätehuoltoyhtiöiden omistusrakenne on yleensä muotoiltu omistajakuntien asukaslukujen mukaisesti. Pääsääntöisesti sidosyksikkömuotoiset jätehuoltoyhtiöt ovat rakentuneet yhden keskustaupungin ympärille. Useamman tahon omistuksessa olevien jäteyhtiöiden omistajien lukumäärä vaihtelee yhtiön mukaan 2–18 omistajan välillä, jolloin kuntien omistusosuudet vaihtelevat 0,29 prosentista (Lumijoki) aina 90,84 prosenttiin (Oulu).¹³⁸

KKV:n selvityksen mukaan hallitusohjelmakirjauksen mukaisella kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella olisi vaikutuksia 24 osakeyhtiömuotoiseen jäteyhtiöön 26:sta. Omistusvaatimuksen on arvioitu aiheuttavan negatiivisia taloudellisia vaikutuksia kunnille, sillä uudelleenjärjestelyiden seurauksena monista jäteyhtiöistä muodostuisi hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia. Tämä osaltaan heikentäisi yhtiöiden toiminnan kustannustehokkuutta ja saattaisi välillisesti johtaa asukkaiden jätemaksujen nousuun. Lisäksi negatiivisia kustannusvaikutuksia saattaisi kohdistua kuntien jäteyhtiöiden hallinnoimaan infranstrukturiin sekä pitkäaikaisiin jätteenkäsittelypalveluita koskeviin sopimuksiin. Vaikutukset kohdistuisivat tällöin ensinnäkin omistajakuntiin ja sidosyksiköihin, mutta välillisesti myös sopimuskumppaneina toimiviin yksityisiin yrityksiin.¹³⁹

Taloudellisten vaikutusten lisäksi kymmenen prosentin vähimmäisvaatimus saattaisi vaikuttaa negatiivisesti myös kilpailuneutraaliteettiin. Jos pienet yksittäiset kunnat menettäisivät vähimmäisomistusvaatimuksen takia sidosyksikkösuhteensa jäteyhtiöihin, ne joutuisivat hankkimaan lakisääteiset (ml. TSV-palvelut) jätehuoltopalvelut esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön kautta tai kilpailuttamalla. Näin vähimmäisomistusvaatimus saattaisi tosiasiallisesti lisätä tarvetta nykyisten jäteyhtiöiden aiempaa laajempaan jätehuoltopalveluiden markkinaehtoiseen ja/tai TSV-palvelun myyntiin, kun jäteyhtiöiden ulkopuolelle jäävät yksittäiset kunnat hankkisivat lakisääteistä jätehuoltoa varten tarvittavat palvelut nykyisiltä jäteyhtiöiltä kilpailuttamalla.¹⁴⁰ Jätehuoltopalvelukokonaisuuksien pirstaloitumisen takia pienenevät urakkakoot saattaisivat myös johtaa siihen, että kuntien olisi lopulta itse järjestettävä ennen kilpailutettu toiminta, sillä pienentyneet kokonaisuudet eivät välttämättä houkuttelisi kilpailukykyisiä tarjoajia.

¹³⁵ Pekkala ym. (2019).

¹³⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024), s. 62. Huomionarvoista on, että KKV:n tutkimista sidosyksiköistä noin 85 prosentilla oli korkeintaan kymmenen omistajaa.

¹³⁷ KKV:n selvityksen mukaan jätehuollon ja kierrätyksen toimialalla toimii yhteensä 41 yhtiötä, joista 35 sidosyksikköinä. Näistä 31 yhtiöllä oli yli 10 omistajaa. Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 72.

¹³⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024), s. 69 sekä Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 34.

¹³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 83.

¹⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 179–180.

8 Jätehuollon palvelutehtävien siirto kuntien omistamalle yhtiölle

Tässä luvussa tarkastellaan kunnan jätehuollon palvelutehtävien siirron oikeudellista luonnetta sekä siirron suhdetta hankintalainsäädäntöön.

8.1 Toimivallan siirron suhteesta EU:n hankintasäätelyyn

EU:ssa jäsenvaltioiden kansallisten valtiosääntöjen alaan kuuluvien toimivaltuuksien järjestelyiden ei ole katsottu kuuluvan unionin hankintasäätelyn piiriin. Unionin jäsenvaltioiden toimivallan siirtoa koskeva säätely perustuu pohjimmiltaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen¹⁴¹ (jäljempänä ”SEU”) 4 artiklan 2 kohtaan, jossa suojataan välillisesti jäsenvaltioiden sisäisten toimivaltuuksien uudelleenjärjestelyjä:

Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

EUT on oikeuskäytännössään tarkentanut, ettei artiklan mukainen toimivallan jako ole ”jähmettynyttä”, minkä takia artiklan myöntämä suoja koskee myös toimivaltojen uudelleenjärjestelyjä jäsenvaltion sisällä. Tällaisista uudelleenjärjestelyistä, jotka voidaan tehdä ylemmän asteisen viranomaisten määräämällä toimivallan uudelleenjakamisella viranomaiselta toiselle tai viranomaisten kesken tapahtuvalla vapaaehtoisella toimivallan siirrolla, seuraa, että aikaisemmin toimivaltainen viranomainen vapautetaan velvollisuudesta ja oikeudesta hoitaa tiettyä julkista tehtävää ja jatkossa tätä koskevat velvollisuudet ja oikeudet kuuluvat toiselle viranomaiselle.¹⁴²

Hankintalainsäädännön ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän tehtävien siirron välistä rajanvetoa on säädelty tarkemmin hankintadirektiivissä. Hankintadirektiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan ”sopimukset, päätökset ja muut oikeudelliset välineet, joilla järjestetään hankintaviranomaisten tai niiden yhteenliittymien välistä valtuuksien ja vastuiden siirtoa julkisten tehtävien suorittamista varten ja joissa ei määrätä sopimussuhteisesta suorituksesta annettavasta korvauksesta, katsotaan kunkin jäsenvaltion sisäiseen organisaatioon kuuluvaksi asiaksi, eikä tämä direktiivi näin ollen vaikuta niihin millään tavoin”. Unionin hankintasäätelyllä ei ole näin pyritty sääntelemään kaikkea julkisten varojen käyttöä, vaan ainoastaan vastikkeellista rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen hankkimista hankintasopimuksella.¹⁴³

Jäsenvaltioiden sisäisten toimivaltuuksien järjestelyä on arvioitu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä useampaan otteeseen, joskaan tarkkoja edellytyksiä siirron toteuttamiselle ei ole määritetty. Esimerkiksi julkisasiamies Mengozzi on Remondis-asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan huomauttanut, ettei toimivallan siirron muodoille välttämättä voida antaa tarkkaa unionin oikeuden käsitettä, sillä valtuuksien siirron edellytysten ja yksityiskohtaisten

¹⁴¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL, N:o C 326/13, 26.10.2012, s. 13–390).

¹⁴² Asia C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 41 ja asia C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohta 46.

¹⁴³ Ks. hankintadirektiivin resitaali 4. Aiempaan EU:n hankintadirektiiviin (2004/18/EY), joka oli voimassa jätelain valmistelun ja säätämisen aikaan, ei sisällynyt toimivallan siirtoa koskevaa säännöstä. Myöskään hankintalaissa ei ole EU:n hankintadirektiiviä vastaavaa toimivallan siirtoa koskevaa säännöstä.

sääntöjen vahvistaminen kuuluu lopulta kansallisen oikeuden alaisuuteen. Valtuuksien siirron olennaiset piirteet on kuitenkin julkisasiamiehen mukaan syytä hahmotella, jotta voitaisiin tunnistaa, milloin kyseessä on unionin sääntöjen, ja erityisesti julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen, soveltamisalan ulkopuolelle jäävä siirto.¹⁴⁴

EUT on todennut jätehuollon järjestämistä koskevassa Remondis-tuomiossaan¹⁴⁵, että viranomaisten välisiin toimivallan siirtoa koskeviin järjestelyihin ei tietyin edellytyksin sovelleta julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Kyseessä ei voi kuitenkaan tuomioistuimen mukaan olla toimivallan siirto, jos alun perin toimivaltainen viranomainen pitää itsellään päävastuun näiden samojen tehtävien osalta, pidättää itsellään niitä koskevan varainhoidon valvonnan tai kun sen täytyy hyväksyä etukäteen päätökset, jotka yksikkö, jonka se ottaa avukseen, aikoo tehdä.¹⁴⁶

EUT arvioi toimivallan siirron edellytyksiä vastaavalla tavalla myös vuonna 2020 julkaistussa Porin kaupunkia koskevassa tuomiossaan. Lisäksi tuomioistuimen katsoi, ettei Suomen kuntalain mukaisessa vastuukuntamallissa tehtävien siirtäminen vastuukunnalle kuulunut julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaan. EUT viittasi perusteluissaan sekä SEU 4 artiklan 2 kohtaan että Remondis-tuomiossa määrittelemiinsä toimivallan siirron edellytyksiin.¹⁴⁷ Ratkaisussa myös vahvistettiin, että vastuukunta voi hyödyntää sidosyksikköään palvelujen tuottamiseksi sekä itselleen että yhteistyökunnille.¹⁴⁸

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaankin tiivistetysti todeta, että tehtävien siirron on koskettava sekä siirrettyyn toimivaltaan liittyviä vastuita että valtuuksia siten, että siirronsaajalla on itsenäinen päätöksentekovalta ja se on rahoituksellisesti itsenäinen, jotta sen voidaan katsoa olevan hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävä toimivallan siirto.¹⁴⁹

8.2 Kunnan jätehuollon palvelutehtävien siirtäminen

Julkisella hallintotehtävällä viitataan varsin laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹⁵⁰ Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.¹⁵¹

¹⁴⁴ Ks. asia C-51/15, Remondis, julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2016:504, kohta 48.

¹⁴⁵ Asia C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985.

¹⁴⁶ Asia C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 49.

¹⁴⁷ Asia C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohdat 46–49.

¹⁴⁸ Asia C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohta 77.

¹⁴⁹ Ks. myös Alanen (2020), s. 683–685. Todettakoon myös, että komissio on jo vuonna 2011 katsonut, että tehtävien siirto jää ”toimivallan siirtana” tietyin edellytyksin SEUT:n ja hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Komission mukaan edellytyksenä tälle on siirron kokonaisvaltainen luonne siirrettäessä toimivaltaa yhdeltä julkisyhteisöltä toiselle osana hallinnon uudelleen järjestelyä. Ks. Euroopan komissio (2011), s. 17–18.

¹⁵⁰ Ks. HE 1/1998 vp, s. 179. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttö on kuitenkin rajattu hallituksen esityksessä pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain esitöissä esitetty julkisen hallintotehtävän määritelmä jää kuitenkin varsin yleistasoiseksi ja monelta osin tulkinnanvaraiseksi, minkä takia joissain tilanteissa on arvioitava tapauskohtaisesti, onko kyseessä perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä tai onko kyse merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä. Perustuslakivaliokunta on keskeisessä roolissa tässä arvioinnissa.

¹⁵¹ Vastaavasti on todettu myös kuntalain 9.2 §:ssä, jonka mukaan ”julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään”.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää muun muassa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä¹⁵², tehtävän hoitajalta vaaditun pätevyyden tai kelpoisuuden vähintään yleisluontoista määrittelyä laissa¹⁵³, tehtävän hoitamista koskevan viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen tehokkuutta ja kattavuutta¹⁵⁴ sekä sääntelyn asianmukaisuuden varmistamista.¹⁵⁵ Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen edellyttää, että asioiden käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.¹⁵⁶ Säädöspäätöksessä tulee myös huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan.¹⁵⁷

Jätelain esitöiden mukaan kunnan jätehuollon toimivuus vaikuttaa suoraan muun muassa ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Tämän takia jätehuollon tehtävien siirtämistä yhtiölle on arvioitava perustuslain näkökulmasta julkisena hallintotehtävänä, jonka siirtämisestä kunnan viranomaisorganisaatiosta erilliselle ja muodollisesti yksityisoikeudelliselle toimijalle tulee säätää laissa.¹⁵⁸ Myös perustuslakivaliokunta on vastaavalla tavalla pitänyt operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta julkisena hallintotehtävänä, jonka siirtäminen kuntien omistamalle yhtiölle on perustuslain 124 §:n nojalla mahdollista.¹⁵⁹ Toisaalta yksittäisiä operatiivisia hankintoja, kuten jätteen käsittelyä koskevan palvelun ostamista, ei tule katsoa säännöksessä ja perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtona yksityiselle toimijalle.¹⁶⁰

Koska operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta pidetään edellä kuvatulla tavalla julkisena hallintotehtävänä, jätelain 43 §:ssä on säädetty kunnan mahdollisuudesta siirtää jätehuollon palvelutehtävien hoitaminen kuntien yhteisesti omistamalle yhtiölle. Pykälän tarkoituksena onkin osaltaan varmistaa, että kuntien jätehuoltopalvelujen tuotantoa koskevat yhtiöittämisjärjestelyt vastaavat perustuslain vaatimuksia.¹⁶¹ Huomionarvoista on se, että kuntien omistamaa osakeyhtiömuotoista jätehuoltoyhtiötä pidetään muodollisesti yksityisoikeudellisena yhteisönä, joka ei perustuslain 124 §:n mukaan voi hoitaa viranomais-tehtäviä. Tästä syystä jätelain 23 §:ssä säädetään, että kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä, jos kunta on siirtänyt 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä.¹⁶²

Jätelain 43 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti:

Kunta voi päätöksellään siirtää sille tässä laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti.

¹⁵² Esim. PeVL 53/2010 vp, s. 2/II, PeVL 23/2013 vp, s. 3 ja PeVL 5/2014 vp, s. 3.

¹⁵³ Esim. PeVL 24/2001 vp, s. 4/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5/II ja PeVL 48/2001 vp, s. 3.

¹⁵⁴ Esim. PeVL 8/2014 vp, s. 4.

¹⁵⁵ Esim. PeVL 24/2001 vp, s. 4/II.

¹⁵⁶ Esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10 sekä PeVL 42/2005 vp, s. 3/II.

¹⁵⁷ Esim. PeVL 5/2010 vp, s. 4, PeVL 3/2009 vp, s. 5/II ja PeVL 1/2008 vp, s. 3/II.

¹⁵⁸ HE 199/2010 vp, s. 165.

¹⁵⁹ Ks. PeVL 58/2010 vp, s. 4/II sekä myös PeVL 8/2022 vp, s. 4.

¹⁶⁰ HE 199/2010 vp, s. 92–93 ja 165.

¹⁶¹ Esim. HE 199/2010 vp, s. 92.

¹⁶² HE 199/2010 vp, s. 79.

Lisäksi 43 §:n 2 momenttiin on sisällytetty viittaukset niihin hallinnon yleislakeihin, joita sovelletaan kuntien omistaman yhtiön henkilöstöön sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Momentin mukaan kunnan omistaman yhtiön henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä näiden hoitaessa edellä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.¹⁶³ Jätelain 43 §:n 3 momentissa on myös selvennyksenä todettu, että palvelujen hankinnassa sovelletaan julkisista hankinnoista annettua lakia.¹⁶⁴

Jätelain 43 § selkeyttää sitä, mitä tehtäviä on pidettävä kuntien viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana julkisen vallan käyttönä ja mitä taas sellaisena palveluiden järjestämisenä, joka voidaan antaa kunnallisten yhtiöiden hoidettavaksi. Säännöksen perusteella siirrettävissä ovat ainoastaan jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät, kuten jätteen vastaanotto, kuljetukset ja käsittely, jäteneuvonta, jätehuoltopalveluihin liittyvän käytännön rahaliikenteen hoitaminen sekä näihin välittömästi liittyvät muut hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksessä asiakasrekisterin ylläpito on mainittu esimerkkinä lainkohdassa mainittuihin tehtäviin välittömästi liittyvästä muusta tehtävästä, jonka siirtäminen kunnallisille yhtiöille olisi mahdollista. Jätelain esitöiden mukaan listausta siirrettävistä julkisista hallintotehtävistä on pidettävä tyhjentyvänä.¹⁶⁵

Sen sijaan jätelain 43 §:ssä mainittuihin kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyviin palvelutehtäviin liittyvää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi jätehuoltomaksujen perusteita koskevaa päätöksentekoa, kuljetusjärjestelmästä päättämistä tai jätehuoltomääräysten antamista, ei säännöksen nojalla voitaisi siirtää kuntien omistamalle yhtiölle. KHO on myös esimerkiksi katsonut, ettei jätteenkuljetusrekisterin ylläpitotehtävän siirtäminen ollut mahdollista jätelain 43 §:n nojalla.¹⁶⁶

8.3 Jätelain 43 §:n suhde hankintalainsäädäntöön ja sidosyksikköhankintoihin

Jätealalla jätelakia on vakiintuneesti tulkittu siten, että kunnan jäteyhtiöltä on edellytetty sidosyksikkösuhdetta omistajiinsa. Vaatimusta kunnan jäteyhtiön sidosyksikköasemasta ei ole sisällytetty jätelain pykäliin, mutta se on todettu lain esitöissä.¹⁶⁷ Valtaosa Suomen kunnista järjestääkin jätehuoltonsa jätelain 43 §:n mukaisesti hyödyntämällä yhdessä muiden kuntien kanssa omistettua ja sidosyksikköasemassa toimivaa jäteyhtiötä.¹⁶⁸ Tässä yhteydessä tarkastellaan jätelain 43 §:n mukaisen jätehuollon palvelutehtävien siirtämisen suhdetta hankintalainsäädäntöön, sekä etenkin sidosyksikkösääntelyyn.¹⁶⁹

Huomionarvoista on se, ettei kansalliseen hankintalakiin ole sisällytetty hankintadirektiivin 1 artiklan 6 kohtaa vastaavaa toimivallan siirtoa koskevaa säännöstä. Keskeiseksi muodostuu joka tapauksessa kysymys siitä, voidaanko jätelain 43

¹⁶³ Tätä on perusteltu mm. oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisella. Ks. HE 199/2010 vp, s. 166.

¹⁶⁴ Kuten aiemmin on todettu, jätelain 44 §:ssä säädetään lisäksi kunnan ja/tai kunnallisen yhtiön velvollisuudesta erotella kirjanpidossaan toisistaan lakisääteisten velvollisuuksien nojalla järjestetty jätehuolto sekä muu jätehuolto. Ks. kappale 5.3.

¹⁶⁵ Ks. HE 199/2010 vp, s. 92–93 ja 165.

¹⁶⁶ Ks. KHO 2018:172. Tapauksessa alueellinen jätelautakunta oli tilannut jätteenkuljetusrekisterin perustamiseen ja tietojen keräämiseen liittyvät tehtävät kuntien omistamalta jätehuoltoyhtiöltä. Kun otettiin huomioon mainitun rekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpito oli säädetty jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa oli KHO:n mukaan pidettävä perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä. KHO otti arvioissaan huomioon myös sen, ettei jätelain 43 §:ssä mainita jätteenkuljetusrekisterin ylläpitotehtävästä tai siihen liittyvästä muusta tehtävästä.

¹⁶⁷ Esim. HE 199/2010, s. 42, 50 ja 85.

¹⁶⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö (2025), s. 34.

¹⁶⁹ Sidosyksikköä ei tule kuitenkaan sekoittaa yhteishankintayksikköön, vaikka monella sidosyksiköllä saattaa olla kaksoisrooli yhteishankintayksikkönä. Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan hankintayksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja niihin liittyviä tukitoimintoja omistajilleen – myös välillisille omistajille – tai muille, joilla on lakiin perustuva oikeus käyttää sen palveluja. Yhteishankintayksikkö huolehtii kilpailuttamisesta omistajiensa puolesta ja sen tulee nimenomaisesti toimia ja olla perustettu näiden tehtävien hoitamiseksi, eikä se voi tuottaa ja myydä hyödykkeitä omana tuotantonaan toisin kuin sidosyksikkö. Yhteishankintayksikön omistajien ei tarvitse käyttää yhteishankintayksikköön vastaavaa määräysvaltaa kuin sidosyksikköön. Hallitusohjelmassa kannustetaan lisäämään yhteishankintoja, eikä hankintalain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä ehdoteta muutoksia yhteishankintoja koskevaan sääntelyyn.

§:n mukainen jätehuollon palvelutehtävien siirto katsoa jäsenvaltioiden sisäisten toimivaltuuksien järjestelyyn liittyväksi toimivallan siirroksi, joka jää hankintalainsäädännön, ja tätä kautta sidosyksikkösääntelyn, soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännön tasolla tällä arviolla on merkitystä nykyiselle sidosyksikkösuhdetta edellyttävälle mallille, sillä sidosyksikköedellytyksen kohtalo vaikuttaa muun muassa kilpailuttamisvelvollisuuteen, ulosmyyntirajoihin sekä kunnan omistukseen alla olevassa taulukossa esitetyllä tavalla.

Taulukko 6. Keskeiset eroavaisuudet sidosyksikköedellytystä koskevien sääntelyvaihtoehtojen välillä.

	Toimivallan siirto jäteyhtiölle / sidosyksikköasemaa ei edellytetä	Sidosyksikköasema jätelain 43 §:n edellytyksenä
Kilpailuttamisvelvollisuus	Omistajakunnan on kilpailutettava muut kuin siirron kohteena olevat jätehuoltopalvelut hankintalain mukaisesti.	Omistajakunta voi hankkia jäteyhtiöltä kilpailuttamatta siirron ulkopuolisia jätehuoltopalveluita.
Ulosmyyntiraja	Ei tarvitse noudattaa hankinta-/jätelain ulosmyyntirajaa.	Noudatettava hankinta-/jätelain ulosmyyntirajaa.
Kunnan omistus	Palvelutehtävien siirtäminen edellyttää, että kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa tehtävän vastaanottavan yhtiön.	Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Lisäksi täytettävä mahdollinen hallitusohjelman mukainen vähimmäisomistusvaatimus (10 %).

Keskeisinä eroavaisuuksina voidaan pitää sidosyksikkösääntelyn asettamaa ulosmyyntirajaa sekä ehdotettua hallitusohjelman mukaista vähimmäisomistusvaatimusta (10 %), joka toteutuessaan todennäköisesti pakottaisi lähes kaikki kunnallisista jäteyhtiöistä järjestelemään toimintaansa uudelleen. Lisäksi olennaisena voidaan pitää eroavaisuuksia palveluiden kilpailuttamisvelvollisuudessa hankintalainsäädännön nojalla.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on otettu useampaan otteeseen kantaa julkisen hankinnan ja toimivallan siirron väliseen rajanvetoon. Jätehuollon järjestämistä koskevassa Remondis-ratkaisussaan EUT edellä kuvatulla tavalla selvensi, että tehtävien siirto julkisyhteisöltä toiselle on hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävä toimivallan siirto ainoastaan silloin, kun siirto koskee siirrettyyn toimivaltaan liittyviä vastuita ja valtuuksia siten, että siirronsaajalla on itsenäinen päätöksentekovalta ja se on rahoituksellisesti itsenäinen.¹⁷⁰ EUT ei kuitenkaan edellyttänyt, että viranomaiselle ei saisi jäädä ollenkaan vaikutusvaltaa tehtävät vastaanottavaan tahoon:

(...) tällainen toiminnanvapaus ei tarkoita, että äskettäin toimivaltaiseksi tulleen yksikön on välttyttävä kaikelta jonkun toisen julkisen yksikön harjoittamalta vaikutusvallalta. Toimivallan siirtävä yksikkö saa nimittäin pitää tietyn valvontavallan kyseiseen julkiseen palveluun liittyvien tehtävien osalta. Tällaiseen vaikutusvaltaan ei periaatteessa voi kuitenkaan sisältyä puuttuminen niihin konkreettisiin tapoihin, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista. Pääasian kaltaisessa tilanteessa tätä vaikutusvaltaa voidaan käyttää esimerkiksi aiemmin

¹⁷⁰ Asia C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 49.

toimivaltaisten alueellisten tai paikallisten julkisyhteisöjen edustajista koostuvan elimen, kuten valtuuston, välityksellä.¹⁷¹

Ratkaisussaan EUT myös tarkensi, ettei viranomaiselle jäävään vaikutusvaltaan voi kuulua niiden konkreettisten tapojen määrittäminen, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista. Vastaavasti on todettu myös EUT:n Porin kaupunkia koskevassa tuomiossa:

Jotta viranomaisten kesken tapahtuva toimivallan siirto voidaan katsoa sisäisen organisaation toimeksi, joka kuuluu SEU 4 artiklan 2 kohdan piiriin, viranomaisella, jolle toimivalta annetaan, on kuitenkin oltava valta organisoida tähän toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittaminen ja antaa tehtäviä koskeva sääntelykehys, ja sillä on oltava rahoituksellinen itsenäisyys, jolla se voi varmistaa näiden tehtävien rahoittamisen. Alun perin toimivaltainen viranomainen ei siis voi pitää itsellään päävastuuta näistä samoista tehtävistä eikä pidättää itsellään niitä koskevan varainhoidon valvontaa tai hyväksyä etukäteen päätöksiä, jotka yksikkö, jonka se ottaa avukseen, aikoo tehdä. Toimivallan siirto edellyttää siis, että äskettäin toimivaltaiseksi tullut viranomainen käyttää tätä toimivaltaa itsenäisesti ja omalla vastuullaan.

Viranomaisen, jolle toimivalta on annettu, toiminnanvapaus ei kuitenkaan tarkoita, että äskettäin toimivaltaiseksi tulleen yksikön on välttyttävä kaikelta jonkun toisen julkisen yksikön harjoittamalta vaikutusvallalta. Toimivallan siirtävä yksikkö saa nimittäin pitää tietyn valvontavallan näin siirrettyyn julkiseen palveluun liittyvien tehtävien osalta. Tällaiseen vaikutusvaltaan, jota voidaan käyttää esimerkiksi aiemmin toimivaltaisten alueellisten tai paikallisten julkisyhteisöjen edustajista koostuvan elimen, kuten valtuuston, välityksellä, ei periaatteessa voi kuitenkaan sisältyä puuttuminen niihin konkreettisiin tapoihin, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista.¹⁷²

Viranomaisen rajatun vastuun ja vaikutusvallan lisäksi olennainen on vaatimus toimivallan vastaanottavan viranomaisen rahoituksellisesta itsenäisyydestä. Rahoituksellista itsenäisyyttä on EUT:n oikeuskäytännössä arvioitu kuitenkin vain rajallisesti. Tiivistetysti oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, ettei rahoituksellinen itsenäisyys ole kyseessä ainakaan silloin, kun viranomainen korvaa vastavuoroisesti toiminnasta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan tehtävän vastaanottavalle yksikölle tai pidättää itsellään tehtävään liittyvän varainhoidon valvonnan.¹⁷³ Rahoituksellista itsenäisyyttä on lisäksi kuvattu tilanteena, jossa toimija voi varmistaa siirrettyjen tehtävien rahoittamisen itsenäisesti.¹⁷⁴

Hieman yksityiskohtaisemmin rahoituksellista itsenäisyyttä on tarkastellut julkisasiamies Mengozzi Remondis-asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan. Julkisasiamiehen mukaan rahoituksellinen itsenäisyys voidaan ymmärtää toimivallan vastaanottaneen yksikön taloudellisena riippumattomuutena valtuudet siirtäneestä viranomaisesta sen julkisen tehtävän suorittamisessa, jota varten valtuudet sille on siirretty. Julkisasiamiehen mukaan valtuudet siirtäneen viranomaisen on kuitenkin saatettava siirron vastaanottajan saataville tehtävän suorittamiseen tarvittavat resurssit, mutta se ei saa vastata sopimussuhteisten suoritusten korvaamista vastavuoroisessa suhteessa.¹⁷⁵

¹⁷¹ Asia C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 52.

¹⁷² Asia C-328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483, kohdat 48 ja 49.

¹⁷³ Esimerkiksi Piepenbrock-ratkaisussaan EUT katsoi, ettei toimivallan siirroksi voitu katsoa sopimusta, jolla kuntayhtymä siirsi kunnalle tiettyjen rakennusten puhtaanapitotehtävän, mutta muun muassa varasi itselleen oikeuden valvoa tehtävän asianmukaista suorittamista ja maksoi tehtävän suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen. Lisäksi EUT perusteli ratkaisuaan sillä, että lisäksi tehtävät vastaanottanut kunta sai käyttää puhtaanapitotehtävien hoitamisessa kolmansia osapuolia, jotka saattoivat toimia markkinoilla. Ks. C-386/11, Piepenbrock, ECLI:EU:C:2013:385. Ks. myös C- 328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483 kohta 48 ja C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 49.

¹⁷⁴ C-51/15, Remondis, ECLI:EU:C:2016:985, kohta 49 sekä C- 328/19, Porin kaupunki, ECLI:EU:C:2020:483 kohta 48.

¹⁷⁵ Asia C-51/15, Remondis, julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2016:504, kohta 57.

Tarkasteltaessa jätelain 43 §:n suhdetta toimivallan siirtoon keskeiseksi muodostuvatkin juuri kunnan vastuu jätelain 43 §:n nojalla siirrettyjen tehtävien toteuttamisesta sekä rahoituksellisen itsenäisyyden suhde nykyisiin jätemaksuihin. Kunnan vastuun osalta lähtökohtana voidaan pitää jätelain 43 §:n 1 momentin sanamuotoa, jonka mukaisesti ”kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti”. Jätelain esitöissä kunnan vastuuta on kuitenkin avattu varsin suppeasti:

Vaikka säännöksessä tarkoitettu yhtiö voisi hoitaa sille siirretyt tehtävät hankkimalla ne yksityisiltä yrittäjiltä – kuten jätteenkuljetusten osalta on käytännössä poikkeuksetta tehty – yhtiö olisi esimerkiksi tarjouspyynnön arviointiperusteita määrittäessään sidottu kunnan jätehuoltomääräysten toteuttamiseen ja muuhun kunnan antamaan ohjaukseen. Kunta myös vastaisi siitä, että sille säädetyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi silloinkin, kun tehtävät olisi ehdotetun pykälän mukaisesti siirretty kuntien omistamalle yhtiölle.¹⁷⁶

Jätelain esitöissä on lisäksi korostettu, että tehtävien siirtämisen edellytyksenä on se, että kunnat yhdessä hallitsevat ja omistavat palvelutehtävän vastaanottavaa yhtiötä. Operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta ei näin voi jätelain nojalla antaa esimerkiksi yksityisille yrityksille, vaan ainoastaan kuntien yhdessä omistamalla yhtiölle. Tällä tavoin on pyritty varmistamaan, että julkisen hallintotehtävän siirron kohteena oleva yhtiö on viime kädessä kuntien valvonnassa. Kuntien omistajuuden edellyttäminen liittyy tätä kautta myös jäteyhtiön sidosyksikköasemaan, sillä myöskään sidosyksikkösääntelyn nojalla sidosyksikössä ei saa olla yksityistä omistusta ja hankintayksikön tulee käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Jätelain esitöissä onkin katsottu, että sekä sidosyksikkö että siirronsaajana oleva kuntien omistama yhtiö rinnastetaan viranomaiseen.¹⁷⁷ Toisaalta jätelain esitöille ei tule antaa liian suurta painoarvoa toimivallan siirtoa tarkasteltaessa, sillä edellä kuvattu toimivallan siirtoa koskeva sääntely ja oikeuskäytäntö on pääosin julkaistu vasta jätelain esitöiden jälkeen.

Tiivistetysti voidaan todeta, että toimivallan siirron näkökulmasta jäteyhtiöllä tulisi ensinnäkin olla itsenäinen päätösvalta operatiivisten palvelutehtävien järjestämisestä. Kunta ei voisi pidättää itsellään päävastuuta palvelutehtävien organisoimisesta eikä esimerkiksi hyväksyä etukäteen jäteyhtiön palveluiden järjestämistä koskevia päätöksiä. Jäteyhtiön itsenäinen päätösvalta ja toiminnanvapaus eivät kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kunnalla saisi olla ollenkaan vaikutusvaltaa yhtiön toimintaan. Kunta voisi kuitenkin pidättää tietyn viimekäteisen valvontavallan siirrettyyn toimivaltaan liittyvien tehtävien osalta. Vaikka vaikutusvallan laajuutta ei ole tarkemmin arvioitu EUT:n oikeuskäytännössä, keskeistä kuitenkin on, ettei tällaiseen vaikutusvaltaan voisi sisältyä puuttuminen niihin konkreettisiin tapoihin, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista.

Sen sijaan jäteyhtiön rahoituksellisen itsenäisyyden säilyttääkseen jäteyhtiö ei saisi olla palvelutehtävien järjestämisessä taloudellisesti riippuvainen toimivallan siirtäneestä kunnasta, vaan sen olisi pystyttävä käyttämään taloudellista päätösvaltaa itsenäisesti ja omalla vastuullaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei kunta voisi korvata jätehuollon operatiivisten palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia yhtiölle vastavuoroisesti sopimussuhdetta vastaavalla tavalla tai pidättää itsellään tehtäviin liittyvää pääasiallista varainhoidon valvontaa.¹⁷⁸

Jätelain 81 §:n mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksun kunnan hyväksymän jätetaksan mukaisesti. Jätelain esitöissä on katsottu, että kunnan jätemaksun määrääminen on julkinen hallintotehtävä, jota ei voida antaa

¹⁷⁶ HE 199/2010 vp, s. 92–93.

¹⁷⁷ HE 199/2010 vp, s. 92–93.

¹⁷⁸ Esimerkiksi Piepenbrock-ratkaisussaan EUT katsoi, ettei toimivallan siirroksi voitu katsoa sopimusta, jolla kuntayhtymä siirsi kunnalle tiettyjen rakennusten puhtaanapitotehtävän, mutta muun muassa varasi itselleen oikeuden valvoa tehtävän asianmukaista suorittamista ja maksoi tehtävän suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen. EUT perusteli ratkaisuaan myös sillä, että lisäksi tehtävät vastaanottanut kunta sai käyttää puhtaanapitotehtävien hoitamisessa kolmansia osapuolia, jotka saattoivat toimia markkinoilla. Ks. C-386/11, Piepenbrock, ECLI:EU:C:2013:385.

muulle kuin viranomaiselle.¹⁷⁹ Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, etteikö jäteyhtiötä voitaisi pitää rahoituksellisesti itsenäisenä, sillä jätetaksan perustuvat maksut maksetaan jäteyhtiölle eikä kunta näin suoraan korvaa yhtiölle palvelutehtävien järjestämisestä aiheutuvia kuluja. Jäteyhtiö myös lähtökohtaisesti vastaa sille siirrettyjen tehtävien organisoinnista, minkä lisäksi jätetaksan mukaisilla maksuilla on lain mukaan katettava jätehuoltotehtävän hoitamisesta koituneet kulut.

Oikeuskirjallisuudessa jätelain 43 §:n suhdetta hankintalainsäädäntöön on tulkittu vaihtelevasti. Esimerkiksi *Alanen* on katsonut, että 43 §:n mukaisessa tehtävien siirrossa ei voi olla kysymys ”hankintadirektiivin ja -lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä toimivallan siirrosta, sillä kunta on jätehuollon palvelutehtävien siirtämisestä huolimatta vastuussa siitä, että kyseiset tehtävät hoidetaan jätelain mukaisesti”.¹⁸⁰ Toisaalta jätelain 43 §:n mukaista tehtävien siirtoa on myös paikoin arvioitu toimivallan siirtona sen perusteella, ettei kunnalle jäävään vastuuseen sisälly puuttuminen niihin konkreettisiin tapoihin, jotka koskevat siirretyn toimivallan piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista.

On selvää, että kunnalla säilyy tietynasteinen vastuu jätelain 43 §:n nojalla siirretyn jätehuollon palvelutehtävän hoitamisesta. Vastuun sisältöä ei ole kuitenkaan määritelty yksiselitteisesti, mikä on johtanut myös oikeuskirjallisuudessa eriäviin tulkintoihin. Nykyistä jätelain 43 §:n mukaista palvelutehtävien siirtoa koskevaa oikeustilaa onkin pidetty perustellusti epäselvänä ja se vaatii selkeyttämistä. Toisaalta toimivallan siirtoa koskevalla hankintaoikeudellisella tulkinnalla ei olisi enää käytännön tasolla suurta merkitystä, mikäli jätelain 43 §:n sidosyksikköedellytyksestä luovuttaisiin kokonaan lainsäädäntöä uudistettaessa.

¹⁷⁹ HE 199/2010 vp, s. 111.

¹⁸⁰ *Alanen* (2020), s. 692. Käytännössä toimivallan ei Alasen tulkinnan mukaan ole katsottu siirtyvän, koska jätelain 43 §:n mukainen palvelutehtävien siirto ei koske Remondis-oikeuskäytännön mukaisesti kaikkia siirrettyyn toimivaltaan liittyviä vastuuta ja valtuuksia, sillä jätelain 43.1 §:ssä on todettu, että “[k]unta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti”.

9 Sääntelyvaihtoehtoja

Tässä luvussa tarkastellaan mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja, joilla pyritään sovittamaan yhteen erilaisia jätealan sääntelyyn kohdistuvia ajankohtaisia muutospaineita ja -tarpeita. Vaihtoehdot perustuvat selvityksessä esiin nousseisiin havaintoihin sekä taloudelliseen ja oikeudelliseen arviointiin kilpailuneutraliteettisääntelystä. Koska sääntelyvaihtoehdot keskittyvät toisistaan hieman erillisiin kokonaisuuksiin, jätelain 43 §:ään sekä TSV-sääntelyyn, vaihtoehtoja tarkastellaan selkeyden vuoksi ensin erillisinä kokonaisuuksina. Kappaleen lopussa ehdotetaan muutamaa eri yhdistelmää näistä vaihtoehdoista.

9.1 Jätelain 43 §:n täsmentäminen

Selvityksen tavoitteena on ollut muodostaa ratkaisuvaihtoehtoja, joilla voidaan yhteensovittaa jätelain 43 §:n tulkintaa koskeva epäselvyys, hankintalakiin kohdistuvat mahdolliset muutokset koskien sidosyksikköjen vähimmäisomistusta ja ulosmyyntirajojen yhdenmukaistamista sekä hallitusohjelman mukaiset tavoitteet TSV-palvelun tarjoamisesta vain todellisessa markkinapuutteessa.

Jätelain 43 §:n mukaisen palvelutehtävien siirron täsmentäminen vaikuttaa siitä seuraavien sääntelyvaihtoehtojen kokonaisuuteen merkittävästi. Tästä syystä sääntelyvaihtoehtoja on tarkasteltu seuraavassa siten, että palvelutehtävien siirtoa koskeva kysymys on käsitelty ensin. TSV-sääntelyä koskevia vaihtoehtoja on käsitelty tämän jälkeen omana kokonaisuutenaan. Lopuksi luvussa on koottu yhteen kaksi ehdotettavaa sääntelyvaihtoehtoa ja niihin liittyviä huomioita.

Jätelain 43 §:n mukaista jätehuollon palvelutehtävien siirtoa koskeva oikeustila on nykyisellään epäselvä ja vaatii selkeyttämistä. Palvelutehtävien siirron osalta selvityksen yhteydessä on tarkasteltu seuraavia kahta mahdollista sääntelyvaihtoehtoa: 1) jätelain 43 §:n jätehuollon palvelutehtävien siirrolta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa, sekä 2) sidosyksikköaseman säilyttämistä jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirron edellytyksenä. Koska selvityksessä esitetään jätelain 43 §:n sidosyksikköedellytyksen poistamista, jätelain 43 §:n tarkentamista hankintalainsäädännön soveltamisalan, ja täten myös sidosyksikkösääntelyn, ulkopuolelle jäävänä toimivallan siirtona ei arvioida jäljempänä tarkemmin.

Edellä kuvatuista jätelain täsmennyksistä säädettäessä lieenee tarpeellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiasta, sillä kunnan jätehuollon järjestämisvastuun voidaan katsoa vaikuttavan muun muassa ympäristöperusoikeuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen.¹⁸¹

9.1.1 Jätehuollon palvelutehtävien siirrolta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa

Jätelainsäädäntöä on vakiintuneesti tulkittu siten, että kunnan jäteyhtiöltä on edellytetty sidosyksikkösuhdetta omistajakuntiinsa jätehuollon palvelutehtäviä siirrettäessä jätelain 43 §:n nojalla. Vaikka suurin osa Suomen kunnista järjestää nykyään jätehuoltonsa jätelain 43 §:n mukaisesti hyödyntämällä yhdessä muiden kuntien kanssa omistettua sidosyksikkömuotoista jäteyhtiötä, vaatimusta kunnan jäteyhtiön sidosyksikköasemasta ei ole sisällytetty jätelain

¹⁸¹ Ks. PeVL 58/2010 vp, s. 4/II.

pykäliin, vaan asiaa on käsitelty lähinnä jätelain esitoissa.¹⁸² Lisäksi palvelutehtävien siirron suhdetta toimivallan siirtoon on pidetty perustellusti epäselvänä.

Tässä kappaleessa arvioidaan sääntelyvaihtoehtoa, jossa jätelain 43 §:n mukaiselta palvelutehtävien siirrosta ei enää jatkossa edellytettäisi jäteyhtiön sidosyksikköasemaa. Tämä voitaisiin toteuttaa täsmentämällä 43 §:ää vain jäteyhtiön sidosyksikköaseman osalta tai vaihtoehtoisesti säätämällä pykälässä yleisemmin, ettei 43 §:n mukaiseen palvelutehtävien kokonaisuuden siirtämiseen sovelleta hankintalakia¹⁸³. Sidosyksikköedellytyksen poistaminen ei tarkoittaisi, etteivät kunnat voisi myös jatkossa järjestää jäteyhtiöt sidosyksikkömuotoisina näin halutessaan. Jäteyhtiön sidosyksikköasemaa ei kuitenkaan enää pidettäisi jätelain 43 §:n mukaisen siirron edellytyksenä. Jätehuollon palvelutehtävät voitaisiin aiempaan tapaan siirtää vain kuntien yhteisesti omistamalle yhtiölle, minkä lisäksi myös perustuslain asettamat vaatimukset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säilyisivät luonnollisesti ennallaan.

Mikäli jätehuollon palvelutehtävien siirron edellytyksenä ei olisi enää kunnan jäteyhtiön sidosyksikköasema, hankintalainsäädännön sidosyksikkövaatimuksia ei tarvitsisi huomioida jätehuollon palvelutehtäviä siirrettäessä jätelain 43 §:n nojalla. Käytännössä sidosyksikköedellytyksen poistaminen tarkoittaisi sitä, ettei kunnallisten jäteyhtiöiden tarvitsisi noudattaa toiminnassaan hankintalain sidosyksiköille asettamia edellytyksiä, kuten ulosmyyntirajaa tai mahdollisesti säädettävää vähimmäisomistusvaatimusta. Samalla tämä loisi mahdollisuuden säätää vapaammin ja puhtaasti toimialakohtaisesti jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta toiminnan rajoituksista jätelain 145 a §:n ulosmyyntirajan sijaan. Toisaalta ilman sidosyksikköasemaa kunta ei voisi enää sidosyksikkösuhteeseen perustuen hankkia kunnalliselta jäteyhtiöltä kilpailuttamatta siirrettyjen tehtävien ulkopuolelle jääviä jätehuollon palveluita, kuten pilaantuneen maan käsittelypalveluita.

Mikäli jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirrosta ei enää edellytettäisi jäteyhtiön sidosyksikköasemaa, sääntelymuutoksen vaikutukset kilpailuneutraliteettiin jätealalla olisi otettava huomioon. Nykyisin jätealalla kilpailuneutraliteettia on suojeltu muun muassa juuri sidosyksikkösääntelyn määräysvalta-vaatimuksen, jäteyhtiön ulosmyyntirajojen sekä yksityisen omistuksen kiellon kautta. Myös nykyinen jätelain 43 §:n mukainen palvelutehtävien siirtäminen edellyttää, että kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa tehtävät vastaanottavan yhtiön, joten tältä osin jätelain lähtökohta ei kuitenkaan merkittävästi eroa sidosyksikkösääntelyn yksityisen omistuksen kiellosta. Sidosyksikkösääntelyn mukaisten ulosmyyntirajojen poistuminen kuitenkin vapauttaisi kunnallisen jäteyhtiön toimimaan kilpailla markkinoilla nykytilannetta vapaammin. Ottaen huomioon kuntaomisteisten yhtiöiden vakiintuneen aseman sekä sen, että jätteiden käsittely edellyttää mittavia investointeja alalle pyrkiviltä yrityksiltä, kuntaomisteisten jäteyhtiöiden toiminta vapaasti markkinoilla vaarantaisi kilpailuneutraliteetin jätetoimialalla. Lisäksi hallitusohjelman mukainen tavoite ulosmyyntirajojen kiristämisestä jo itsessään puoltaa jäteyhtiöiden toiminnan rajoittamista.¹⁸⁴ Ulosmyyntirajojen lisäksi kunnan mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa jäteyhtiössä tulisi tarkastella uudelleen sidosyksikkövaatimuksesta luovuttaessa.

Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi jätelakiin olisi perusteltua sisällyttää kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden markkinatoimintaa rajoittava säännös. Mahdollisuutena olisi säätää esimerkiksi jätealan omista markkinaehtoisesta toiminnan rajoituksista ja näiden ylittämistä koituvista seurauksista, kuten mahdollisista seuraamusmaksuista. Tarkempia euromääräisiä ja/tai prosenttiosuuksiin perustuvia rajoja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon muun muassa

¹⁸² Esim. HE 199/2010, s. 42, 50 ja 85.

¹⁸³ Esimerkkiä voitaisiin hakea esim. kuntalain 50.1 §:n muotoilusta: ”Jos kunta sopii 8 §:n mukaisesti kunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016), jäljempänä hankintalaki.”

¹⁸⁴ Ulosmyyntimahdollisuuden poistaminen kokonaan voisi toisaalta vaarantaa toimivan jätehuollon ja jätehuoltopalveluiden saatavuuden kaikissa tilanteissa.

jätehuoltomarkkinan erityispiirteet sekä TSV-sääntelyyn mahdollisesti tehtävät muutokset. Selvityksen yhteydessä on lisäksi tarkasteltu mahdollisuutta rajoittaa markkinaehtoista toimintaa esimerkiksi osamarkkinan kilpailullisuuden, palvelun tai tietyn jätejakeen perusteella. Valikoimisilmiön, markkinan kehittymisen ja dynamiikan sekä toisaalta alueellisten erojen vuoksi täsmälliset palveluihin, jätejakeisiin tai osamarkkinoihin perustuvat rajoitukset olisivat kuitenkin sääntelyteknisesti haastavia ja epätarkoituksenmukaisia.

Lisäksi olisi tarpeen säätää myös kuntien mahdollisuudesta käyttää määräysvaltaa palvelutehtävät vastaanottavaan jäteyhtiöön, sillä sidosyksikköedellytyksen poistamisen tarkoituksena ei olisi vapauttaa jäteyhtiötä kokonaan kunnan valvontavallasta. Kunta vastaisikin jätelain 43 §:n perusteella myös jatkossa siitä, että siirretyt palvelutehtävät tulisivat hoidetuksi lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Aiemmin esitetyllä tavalla hallitusohjelman mukainen vähimmäisomistusvaatimusmalli ei kuitenkaan välttämättä toimisi tarkoituksenmukaisesti jätealalla. Omistajakuntien määräysvallan käyttöä voitaisiin sen sijaan toteuttaa esimerkiksi edellyttämällä, että omistajakuntien tulee pystyä osallistumaan jäteyhtiön päätöksentekoelementtien (esim. yhtiön hallituksen) toimintaan. Lisäksi tietynasteisen määräysvaltavaatimuksen säätämistä puoltaa jo itsessään julkisia hallintotehtäviä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jonka mukaisesti julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistuttava palveluntuottajiin kohdistuvan viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen tehokkuudesta ja kattavuudesta.¹⁸⁵

Tehokkaan sääntelykokonaisuuden takaamiseksi tulisi säätää samalla myös markkinaehtoisen toiminnan rajoitusten sekä määräysvaltaa koskevien edellytysten valvonnasta. Valvontavelvollisuus olisi lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta antaa ELY-keskuksille (jatkossa Lupa- ja valvontaviranomainen LVV) KKV:n harjoittaessa yleisempää kaikkia markkinoita koskevaa kilpailuneutraliteettivalvontaa. Viranomaisresurssien rajallisuudesta johtuen uusien valvontatehtävien asettaminen lienee haastavaa mutta tarpeellista sääntelyn tehokkaan toteutumisen kannalta.

Saattaisi olla myös perusteltua täsmentää niitä tehtäviä, joita kunta voisi siirtää jäteyhtiölle. Tämä vaatisi luonnollisesti jätehuollon palvelutehtävien arviointia julkisena hallintotehtävänä, minkä lisäksi voitaisiin myös tarkastella palvelutehtävien mahdollista siirrettävyyttä jäteyhtiöstä vähintäänkin muodollisesti erilliselle toimijalle.¹⁸⁶ Mikäli jäteyhtiöt eivät olisi enää sidosyksikkösuhteessa kuntaan, kaikki siirrettyjen tehtävien ulkopuoliset hankinnat yhtiöltä olisi kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Tästä syystä on tärkeää, että palvelutehtäviä siirrettäessä jätehuoltoa koskevat tehtävät määritetään tarkkarajaisesti ja siirretään kerralla kuntayhtiölle.

9.1.2 Sidosyksikköaseman säilyttäminen jätelain 43 §:n edellytyksenä

Jos jätelain 43 §:n osalta säilytettäisiin nykyinen jäteyhtiön sidosyksikköasemaa edellyttävä sääntelytilanne, jäteyhtiöiden tulisi huomioida sidosyksikkösääntelyn asettamat edellytykset muun muassa määräysvaltavaatimuksen ja ulosmyyntirajojen osalta. Sidosyksikkösääntely myös osaltaan suojelisi kilpailuneutraliteettia jätealalla, kun jäteyhtiön markkinaehtoista toimintaa rajoitettaisiin muun muassa ulosmyyntirajojen kautta. Toisaalta hankintalakia ei sovellettaisi omistajakuntien siirrettyjen tehtävien ulkopuolelle jääviin kunnallisilta jäteyhtiöiltä tehtyihin hankintoihin, vaan nämä voitaisiin tehdä sidosyksikköhankintoina kilpailuttamatta.

Sidosyksikköaseman säilyttäminen jätelain 43 §:ssä edellytettynä ehtona muodostuisi kuitenkin ongelmalliseksi muun muassa siksi, että jos kunnallinen jäteyhtiö syystä tai toisesta menettäisi sidosyksikköasemansa, ei jätehuollon palvelutehtävien siirtämiselle asetettu sidosyksikköedellytys enää täyttyisi. Tämä johtaisi epäselvään tilanteeseen, jossa

¹⁸⁵ PeVL 8/2014 vp, s. 4.

¹⁸⁶ Selkeyden vuoksi todettakoon myös, että perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaan yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti. Alihankkijalle siirrettäviä alkuperäistä tehtävää täydentäviä ja epäitsenäisiä toimia ei ole kuitenkaan aina pidetty perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisina. Ks. PeVL 6/2013 vp, s. 4.

kunnan jäteyhtiölle olisi jätelain nojalla annettu julkinen hallintotehtävä, mutta se ei enää täyttäisi lain mukaisia edellytyksiä siirrolle. Kyseistä tilannetta koskeva oikeustila on epäselvä, mutta tämä voisi ainakin teknisesti johtaa siihen, että sidosyksikköaseman menettäville kuntien omistamille yhtiölle siirretyt jätehuollon palvelutehtävät palautuisivat mahdollisten siirtymäaikojen jälkeen kunnille, jotka joutuisivat tämän jälkeen järjestämään tarvittavat lakisääteiset tehtävät esimerkiksi omin voimin tai kuntien horisontaalisen yhteistyön kautta.¹⁸⁷ Toisaalta kunnallinen jäteyhtiö voi käytännössä olla ainoa taho, joka pystyy kyseisen jätehuollon palvelutehtävien kokonaisuuden toteuttamaan. Tästä syystä jäteyhtiön sidosyksikköaseman menettäminen voisikin johtaa hallitsemattomaan ja epäselvään tilanteeseen, joka pahimmillaan vaarantaisi julkisen hallintotehtävän tehokkaan hoitamisen ja tätä kautta esimerkiksi perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen. Samalla sidosyksikköaseman menettäminen voisi aiheuttaa myös negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, jos jäteyhtiöt menettäisivät mittakaava- ja tehokkuusetujaan uudelleenjärjestelyjen takia.

Lisäksi on huomionarvoista, ettei perustuslakivaliokunta ole arvioinut jätelain esitöihin perustuvaa sidosyksikköedellytystä jätelain 43 §:ää koskevissa lausunnoissaan.¹⁸⁸ Näin sidosyksikkövaatimuksen suhde perustuslakiin on myös tältä osin epäselvä ja saattaisi vaatia uudelleen tarkastelua, mikäli se haluttaisiin säilyttää jätelain 43 §:n mukaisen jätehuollon palvelutehtävien siirtämisen edellytyksenä myös jatkossa.

On selvää, että lainsäädännön (etenkin jäte- ja hankintalaki) uudistusten ei tule vaarantaa jätehuollon toimivuutta missään tilanteessa. Erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta olisi kestävämpiä, jos jäteyhtiön sidosyksikköaseman menettäminen voisi käytännössä johtaa siihen, että jätehuollon palvelutehtävien kokonaisuus, eli julkinen hallintotehtävä, muuttuisi äkillisesti epäselväksi tai jäisi pahimmillaan hoitamatta. Koska jätehuollon palvelutehtävien palauttaminen kunnalle edellyttäisi laajan tehtäväkokonaisuuden merkittävää uudelleenjärjestelyä, ei sidosyksikköaseman menettäminen käytännössä voisi johtaa julkisen hallintotehtävän äkilliseen palautumiseen kunnalle.

Lisäksi mikäli hallitusohjelmakirjauksen mukainen mahdollinen vähimmäisomistusvaatimus soveltuisi kunnallisiin jäteyhtiöihin, jäteyhtiön sidosyksikköaseman edellyttäminen pakottaisi edellä selvityksessä todetulla tavalla lähes kaikki Suomessa toimivat osakeyhtiömuotoiset jäteyhtiöt järjestelemään toimintaansa uudelleen. Jätehuoltoyhtiöiden uudelleenjärjestäytyminen johtaisi niin suuriin muutoksiin nykytilanteesta, ettei sen täysimääräisiä vaikutuksia ole ollut mahdollista arvioida tämän selvityksen puitteissa. Voitaneen kuitenkin pitää todennäköisenä, että vähimmäisomistusvaatimuksen takia osa nykyisistä jäteyhtiöistä menettäisi sidosyksikköasemansa suhteessa niihin kuntiin, jotka omistavat yhtiöstä alle kymmenen prosenttia. Merkittävien uudelleenjärjestelyiden vuoksi sidosyksikköedellytyksen säilyttäminen vaatisi todennäköisesti vähimmäisomistusvaatimusta koskevan alakohtaisen poikkeussääntelyn sisällyttämistä jätelainsäädäntöön.

Alakohtaista poikkeussääntelyä tarvittaisiin myös sidosyksikkösääntelyn ulosmyyntirajojen osalta, sillä hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi ulosmyyntirajojen yhtenäistäminen. Tämän selvityksen puitteissa ei ole tehty yksityiskohtaista, määrällistä vaikutusarviota jätealalle parhaiten soveltuvasta ulosmyyntirajasta. Kuntien jäteyhtiöiden omien arvioiden mukaan yhtenäistetty 5 %:n ja 500 000 euron ulosmyyntiraja vaikeuttaisi merkittävästi kuntalaisten jätehuollon tehokasta järjestämistä. Erityisesti euromääräistä ulosmyyntirajaa on pidetty haastavana, sillä jätealalla yksittäisten sopimusten arvot voivat olla suuria. Ulosmyyntirajan suuruutta arvioitaessa on huomioitava myös yksityisten jätehuoltoyritysten tarve kunnan jäteyhtiöiden tai -laitosten käsittelykapasiteetille. Täsmällinen vaikutusarvio ulosmyyntirajan rakenteesta ja suuruudesta vaatii kuitenkin jatkoselvitystä.

¹⁸⁷ Tilanteissa, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle lainvastaisesti, tuomioistuimet ovat lähtökohtaisesti kumonnet kyseiset päätökset. Esim. KHO 2018:172 tai Kuopion HAO 08.02.2013 13/0047/3.

¹⁸⁸ PeVL 58/2010 vp sekä myös PeVL 8/2022 vp.

9.2 TSV-palveluita koskeva sääntely

Jätelain 43 §:n täsmentämisestä riippumatta on tärkeää arvioida nykyisen TSV-palvelun ja -menettelyn toimivuutta jätehuollon kilpailuneutraliteetin nykytilan ja mahdollisten sääntelyvaihtoehtojen näkökulmasta. Hallitusohjelmassa on todettu, että "kuntien toissijaista vastuuta jätelaissa tarkennetaan niin, että kunta voi myydä jätehuoltopalveluja elinkeinoelämälle vain todellisessa markkinapuutteessa".¹⁸⁹ Vaikka hallitusohjelmakirjaus lähtee siitä näkökulmasta, että TSV-järjestelmä säilyy, TSV-palveluiden ja tasapuolisten kilpailuedellytysten parantamista on jäljempänä tarkasteltu sekä nykyisen TSV-menettelyn kehittämisen että TSV-menettelyn korvaamisen näkökulmista. Tässä selvityksessä TSV-palveluiden ja Materiaalitorin toimivuutta on tarkasteltu aikaisempien selvitysten ja tätä selvitystä tehdessä esiin nousseiden havaintojen perusteella.

9.2.1 TSV-palvelun edellytysten tarkentaminen

Jätelakia valmisteltaessa katsottiin, että Materiaalitorilla käytävä menettely yhdistettynä jätteen haltijan perusteltuun arvioon riittäisi muun palvelutarjonnan puutteen toteamiseen. Aikaisempien selvitysten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei osa Materiaalitorilla tehdystä TSV-sopimuksista välttämättä perustu todelliseen TSV-palveluilta edellytettynä markkinapuutteeseen. Koska markkinapuutteen olemassaolon arviointi perustuu jätteenhaltijan arvioon, Materiaalitorilla julkaistuihin pyyntöihin annettujen tarjousten perusteeton hylkääminen on käytännössä ollut mahdollista. Aikaisempien selvitysten perusteella tarjousten hylkäysperusteena on käytetty esimerkiksi kohtuutonta hintaa tai pitkää kuljetusmatkaa. On kuitenkin mahdollista, että osa tällä hetkellä TSV-palveluna tarjottavasta jätehuollosta kuuluisi tosiasiallisesti kilpailuille markkinoille.¹⁹⁰ Lisäksi kuntaomisteisten jätehuoltoyritysten kyselyyn perustuvassa selvityksessä TSV-prosessi on näyttäytynyt osittain ongelmallisena sen vuoksi, että TSV-palvelut ja markkinaehtoinen myynti ovat voineet näyttäytyä toisiaan korvaavina palvelukanavina, mikä ei ole sääntelyn tarkoitus.

Jätteen haltijan subjektiiviseen arvioon perustuva järjestelmä ei nykyisellään aukottomasti turvaa kilpailuneutraliteettia markkinoilla. Osittain tämä voi johtua siitä, ettei jätteenhaltijayrityksillä ole välttämättä riittävää kannustinta valita yksityistä jätehuoltoyritystä, jos jätteenhaltija on esimerkiksi tottunut käyttämään kunnallista jäteyhtiötä tai jos kuljetusmatka muodostuu pidemmäksi yksityisen jätehuoltoyrityksen valitsemalla. Nykytilannetta voidaan pitää haastavana etenkin jätehuoltopalveluita tarjoaville yrityksille, jos kilpailukykyiset tarjoukset tulevat hylätyiksi Materiaalitorilla. Nykyiset TSV-palveluiden edellytykset, ja etenkin markkinapuutteen määritelmä ja sen kriteerit, vaativatkin selkeyttämistä.

TSV-järjestelmää kehitettäessä on toisaalta huomioitava, että kehitystyö edellyttäne suuria muutoksia myös Materiaalitori-järjestelmään. Materiaalitorin tarvittavaan jatkokehittämiseen ei välttämättä kuitenkaan ole saatavissa riittävästi määrärahoja, eikä järjestelmän muuttaminen omavaraiseksi vaikuta tällä hetkellä todennäköiseltä.

Tässä yhteydessä tarkastellaan seitsemää mahdollista vaihtoehtoa TSV-palvelun edellytysten selkeyttämiselle. Vaihtoehtoja voidaan myös yhdistää eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia.

Markkinapuutteen määrittelyn tarkentaminen ja jätteen haltijan perusteluvollisuus

Yhtenä konkreettisimmista vaihtoehtoista voidaan pitää markkinapuutteen sisällön tarkkarajaisempaa määrittelyä. Täsmennystä vaatii Materiaalitorilla julkaistujen tarjousten kohtuullisuuden arviointi etenkin tyypillisimpien

¹⁸⁹ Valtioneuvosto (2023), s. 155.

¹⁹⁰ Esim. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2/2022).

hylkäysperusteiden, eli hinnan ja kuljetusmatkan, osalta. Kohtuullinen hinta ja kuljetusmatka tulisi määritellä konkreettisemmin.

Tarkempien edellytysten lisäksi jätteen haltijoilta voitaisiin edellyttää laajempaa perusteluvelvollisuutta osana Materiaalitorilla julkaistua tarjouspyyntöä. Tämä pakottaisi jätteen haltijat arvioimaan tarkemmin käsillä olevaa tilannetta ja minimoisi tilanteet, joissa jätteen haltija ei todellisuudessa arvioi saamia tarjouksia. Markkinapuutteen sisällön tarkentaminen tai perusteluvelvollisuus eivät kuitenkaan välttämättä auta, jos Materiaalitori-velvoitteen rikkomisesta ei koidu seurauksia ja jos jätteenhaltijayritysten kannustimet eivät muutu.

Lisäksi markkinapuutteen edellytysten selkeämpi esittäminen ja hallituksen esityksen¹⁹¹ mukaisten kriteerien luetteleminen osana Materiaalitori-menettelyä voisi lisätä jätteen haltijoiden tietoa hylkäämisperusteista ja edistää asianmukaista arviointia.

Kuntaomisteisen jätelaitoksen tai -yhtiön arvio markkinapuutteesta

Vastuuta markkinapuutteen olemassaolon arvioinnista voitaisiin myös harkita siirrettäväksi kuntien jäteyhtiöille tai -laitoksille, sillä näillä on todennäköisesti riittävän hyvä käsitys oman alueensa markkinatilanteesta. Tilanteissa, joissa markkinapuute on todettu ilmeisen perusteettomasti ja TSV-sopimusten edellytykset eivät täyty, jätelaitosten velvollisuutena tulisi olla TSV-palvelupyynnön hylkääminen ja asian palauttaminen Materiaalitorin menettelyyn. Lisäksi voitaisiin harkita, tulisiko valvontaviranomaiselle säätää oikeus määrätä seuraamusmaksu jätelaitokselle tilanteessa, jossa TSV-palveluita on tarjottu selvästi perusteetta. Tähän vaihtoehtoon voitaisiin yhdistää jätteen haltijan laajempi perusteluvelvollisuus osana Materiaalitorilla tehtyä tarjouspyyntöä, joka osaltaan tukisi jäteyhtiön arviota markkinatilanteesta.

Viranomaisvalvonta

TSV-sääntelyn toimivuutta voitaisiin parantaa tehokkaamman viranomaisvalvonnan kautta. Kunnallisten jätelaitosten antamaa TSV-palvelua valvovat tällä hetkellä kunnan jätehuolto- ja ympäristönsuojeluviranomaiset sekä ELY-keskukset (jatkossa Lupa- ja valvontavirasto). KKV valvoo yleisemmällä tasolla kilpailuneutraliteettia, ja sillä on aiemmin esitetyllä tavalla oikeus ja velvollisuus puuttua sellaiseen kunnan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan, joka tapahtuu yksityisten toimijoiden kanssa samoilla markkinoilla ja joka vaarantaa kilpailuneutraliteetin toteutumisen markkinoilla. Lisäksi valvontaviranomaiselle tulisi säätää toimivalta määrätä jätelaitoksille hallinnollinen seuraamusmaksu tilanteissa, joissa TSV-palvelua on tarjottu ilman perustetta.

Tilastoinnin parantaminen

Tieto alueittaisesta TSV-palveluiden määrästä ja laadusta auttaa yksityisiä jätehuoltoyrityksiä arvioimaan markkinapotentiaalia ja alalle tulon mahdollisuuksia. Materiaalitorin tilastointia ja raportointia tulisi parantaa siten, että tiedot TSV-palveluista olisivat kootusti ja luotettavasti saatavilla. Raportointia tulisi parantaa sekä jätelaitosten Materiaalitorille toimittamien tietojen ja niiden päivittämisen osalta että Materiaalitorilla solmittujen sopimusten raportoinnin suhteen.

TSV-palveluiden eriyttäminen kirjanpidossa

¹⁹¹ Ks. HE 248/2018 vp, s. 16–17.

Tietojen kokoaminen TSV-palveluiden tarjonnan laajuudesta olisi tärkeää, jotta sekä valvontaviranomaiset että markkinatoimijat voisivat seurata kunnallisten jätelaitosten harjoittaman TSV-palvelun laajuutta ja varmistua siitä, että TSV-palvelun tarjoamiselle asetetut edellytykset täyttyvät.

TSV-palveluiden läpinäkyvyyttä voidaan lisätä muun muassa muuttamalla jätelain 44 §:ää siten, että kunnat ja kunnalliset jäteyhtiöt olisivat velvollisia erittelemään kirjanpidossaan markkinaehtoisien toiminnan lisäksi myös tarjoamansa TSV-palvelut. Tällä hetkellä kuntatoimijoiden on eriteltävä kirjanpidossaan markkinaehtoisesti tarjottujen palvelujen liikevaihto ja taloudellinen tulos, minkä lisäksi näistä palveluista on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat. Kuntatoimijoilla ei ole kuitenkaan velvollisuutta eritellä TSV-palveluiden osuutta lakisääteisten palveluiden kokonaisuudesta. TSV-palveluiden läpinäkyvyyttä voidaan toisaalta lisätä myös Materiaalitorin raportoinnin parantamisen kautta.

TSV-palveluiden hinnoittelu

Jätteenhaltijayritysten kannustimet valita yksityisen jätehuoltoyrityksen tarjoama palvelu riippuu myös TSV-palveluiden hinnoittelusta. Jos TSV-palvelu on jätteenhaltijayritykselle markkinaperusteista hintaa matalampi, jätteenhaltijayrityksellä on heikompi kannustin kilpailuttaa ja valita TSV-hintaa kalliimpi palvelu. Tällä hetkellä TSV-palvelun hinnoittelu on jätelain perusteella oltava kustannusperusteista, eikä se saa alittaa lajiltaan ja laadultaan vastaavan kuntavastuullisen jätteen jätteenhuoltopalvelusta perittävää jätemaksua. TSV-palvelun hinnoittelua koskevan sääntelyn muuttaminen siten, että TSV-palvelun hinnoittelu mukailisi markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiä, saattaisi edistää tasapuolisia kilpailuedellytyksiä markkinoilla. TSV-palveluiden hinnoittelua koskevissa muutoksissa tulisi kuitenkin huomioida muun muassa ohjaavan taksan vaikutus, kuljetuskustannusten merkitys palvelun kokonaishinnassa sekä kysymys voiton tuottamisesta lakisääteisessä palvelussa.

9.2.2 TSV-palvelun korvaaminen

TSV-palveluiden ja jäteyhtiöiden markkinaehtoisien myynnin ei tulisi näyttäytyä vaihtoehtoina toisilleen tilanteessa, jossa ne koskevat käytännössä samaa markkinoilla tarjottavaa palvelua. TSV-sääntelyn näkökulmasta ei tulisikaan olla mahdollista, että samalla markkinalla on mahdollista todeta yhtä aikaa sekä markkinapuutteen että kilpailutilanteen olemassaolo. Tästä syystä selvitystä laadittaessa on harkittu myös koko TSV-säännöksen kumoamista, jolloin yksityisille myytävissä palveluissa olisi kyseessä kunnan jätelaitoksen näkökulmasta aina markkinaehtoinen myynti. Tällöin markkinaehtoiselle toiminnalle tulisi säätää ulosmyyntiraja, joka mahdollistaisi kunnan jäteyhtiön laajemman ulosmyynnin ja ottaisi näin huomioon myös aitoon markkinapuutteeseen perustuvan TSV-tarpeen.

TSV-järjestelmän kumoaminen saattaisi ainakin osalla jätehuollon markkinoista johtaa markkinoiden avautumiseen, kun TSV-myynti poistuisi kokonaan ja markkinaehtoista toimintaa rajattaisiin ulosmyyntirajan tai vastaavan markkinaehtoisien toiminnan rajoituksen avulla. Tämä myös selkiyttäisi ja yhdenmukaistaisi kunnan jäteyhtiön jätteenhaltijayrityksille tarjoamisen palvelujen hinnoittelua sekä yksinkertaistaisi nykyjärjestelmää vähentäen samalla kilpailuneutraliteettivalvontaan sekä TSV-palveluihin liittyvää hallinnollista taakkaa.

TSV-järjestelmän korvaaminen vaatisi kuitenkin todennäköisesti kunnallisten jäteyhtiöiden tai -laitosten ulosmyyntimahdollisuuksien kasvattamista verrattuna tilanteeseen, missä TSV-järjestelmä säilyy, jotta ne voisivat tarjota yksityisille jätehuoltoalan yrityksille niiden tarvitsemat jätteenkäsittelypalvelut myös jatkossa. Tästä syystä markkinaehtoisien toiminnan rajoitus olisikin säädettävä niin suureksi, että kunnallisen jätelaitoksen olisi viime kädessä mahdollista tarjota palveluita niitä tarvitseville jätteen haltijoille tilanteissa, joissa muuta palveluntarjontaa ei ole saatavilla. Liian alhainen raja voisi lisäksi aiheuttaa markkinahäiriöitä, mikäli käsittelykapasiteetti jäisi rajoitusten takia

merkittävässä määrin vajaakäytölle. Tämän selvityksen yhteydessä ei ole tehty yksityiskohtaista määrällistä vaikutusarviota ulosmyyntirajoista. Tilanteessa, jossa TSV-palvelun on oletettu säilyvän ennallaan, kunnan jäteyhtiöiden kyselyvastausten perusteella 5 %:n ja erityisesti 500 000 euron ulosmyyntiraja johtaisi uudelleenjärjestelyihin ja voisi estää kustannustehokkaan toiminnan. Sen sijaan 10 %:n ulosmyyntiraja pääasiassa mahdollistaisi toiminnan jatkuvuuden ja kunnan jäteyhtiöiden käsittelykapasiteettia voitaisiin tarjota yksityisille jätehuoltoalan yrityksille. TSV-palveluiden ja markkinaehtoisien myynnin osuus on kunnan jäteyhtiöille suunnatun kyselyn perusteella yhteensä keskimäärin 13 % liikevaihdosta, joskin keskiarvo ei ota huomioon alueellisia eroja palvelutarpeessa ja tarjonnan puutteessa. Yhteensä 10 jäteyhtiöllä 18 vastanneesta markkinaehtoinen ja TSV-myynti yhdessä ylittivät 10 % liikevaihdosta. Tarkemman vaikutusarvion tekeminen ulosmyyntirajasta on jatkossa tarpeen.

Tämän selvityksen yhteydessä on tarkasteltu myös vaihtoehtoa, jossa eri osamarkkinoille voitaisiin säätää toisistaan poikkeavia markkinaehtoisien toiminnan rajoituksia. Selvityksen yhteydessä on tarkasteltu mm. tiukempien markkinaehtoisien toiminnan rajoitusten asettamista osamarkkinoille, joilla toimii tällä hetkellä yksityisiä yrityksiä ja kilpailua esiintyy (esim. kuljetusmarkkinat). Lisäksi selvityksen yhteydessä on arvioitu sääntelyvaihtoehtoa, jonka mukaan riittävän pysyvistä markkinapuutteesta kärsivien alueiden yrityksillä olisi oikeus saada kunnalta jätehuoltopalvelua TSV-palvelua vastaavalla tavalla. Valikoimisilmiön takia sääntelyn kohdistaminen esimerkiksi tiettyihin osamarkkinoihin, jätejakeisiin tai palveluihin ei kuitenkaan olisi välttämättä kokonaistaloudellisesti perusteltua. Lisäksi yksityiskohtaisen ja joustamattoman poikkeussääntelyn asettaminen olisi sääntelyteknisesti haastavaa ja epätarkoituksenmukaista markkinoiden jatkuvan muutoksen takia.

TSV-järjestelmän kumoaminen vaatisi luonnollisesti merkittäviä uudelleenjärjestelyitä kunnallisissa jäteyhtiöissä ja -laitoksissa, kun niiden tulisi pystyä tarjoamaan markkinaehtoisia palveluita TSV-palveluiden sijaan. Esimerkiksi taseyksikkö-, kuntayhtymä- ja liikelaitosmuotoiset kuntien jätelaitokset joutuisivat kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden takia organisoimaan toimintaansa uudelleen voidakseen tarjota markkinaehtoisena entisiä TSV-palveluita. Sen sijaan yhtiömuotoisten jäteyhtiöiden osalta haasteeksi muodostuisi ulosmyyntirajan suuruus, joskin ulosmyyntirajan kasvattamisesta tulisi säätää tarkemmin aiemmin ehdotetulla tavalla. Toisaalta kuntayhtiöiden ulkopuolelle jäävillä kunnilla ei olisi TSV-palvelun puuttuessa mahdollisuutta tarjota jätehuollon palveluita yrityksille kuntamuodossa, vaan niiden olisi perustettava yhtiö markkinaehtoisien toiminnan järjestämistä varten.

Merkittäviä jätealaa koskevia sääntelymuutoksia harkittaessa tulee kuitenkin aina huomioida jätehuollon toimivuuden varmistaminen. Koska kunnan jätehuollon toimivuus on keskeinen edellytys esimerkiksi perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta, julkisella vallalla on viime kädessä velvollisuus taata toimiva jätehuolto. Vaikka nykysääntelyssä päävastuu jätehuollon järjestämisestä onkin jätetty jätteen haltijoille ja yksityisille palveluntarjoajille, kunnan toissijainen vastuu takaa tietyin rajoituksin jätehuollon toimivuuden myös yksityisen palveluntarjonnan puuttuessa markkinoilta. Näin ollen myös tulevassa sääntelyssä on varmistettava jätehuollon kattavuus joko markkinaehtoisesti tai julkisen sektorin toimesta.

9.3 Ehdotetut sääntelyvaihtoehdot

9.3.1 Jätelain 43 §:n tarkentaminen – jäteyhtiöltä ei enää edellytettäisi sidosyksikköasemaa

Sidosyksikköaseman säilyttäminen jätelain 43 §:n mukaisen palvelutehtävien siirron edellytyksenä johtaisi edellä kappaleessa 9.1.2 kuvatulla tavalla epävarmaan oikeustilaan, jossa jäteyhtiön sidosyksikköaseman menettäminen voisi käytännössä johtaa sekä julkisen hallintotehtävän hoitamisen että ympäristöperusoikeuden toteutumisen vaarantumiseen. Lisäksi lähes kaikki kunnalliset jäteyhtiöt joutuisivat hallitusohjelman vähimmäisomistusvaatimuksen

sekä ulosmyyntirajojen yhtenäistämisen toteutuessa tekemään toiminnassaan merkittäviä uudelleenjärjestelyjä, jotka voisivat johtaa useiden kuntien osalta sidosyksikköaseman menettämiseen ja täten samalla myös jätelain 43 §:n mukaisen palvelutehtävien siirron edellytysten poistumiseen.

Tästä syystä olisikin perusteltua, että jätelain 43 §:n yhteydessä kunnan markkinaehtoisen toiminnan rajoittamisesta säädettäisiin muulla tavoin. Kunnan jäteyhtiöiltä ei näin enää vaadittaisi sidosyksikköasemaa jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirron edellytyksenä, mutta kunnat voisivat toki myös jatkossa järjestää jäteyhtiöt sidosyksikkömuotoisina näin halutessaan. Sidosyksikkösääntelyn rajoitusten poistuessa tulisi ottaa huomioon kappaleessa 9.1.1 esitetyt näkökulmat muun muassa jäteyhtiön markkinaehtoisen toiminnan rajoittamisen osalta, jotta kilpailuneutraliteetti voitaisiin turvata myös jatkossa. Lisäksi tulisi säätää kuntien mahdollisuuksista käyttää määräysvaltaa jäteyhtiön esimerkiksi edellyttämällä, että omistajakuntien tulee pystyä osallistumaan jäteyhtiön päätöksentekoaikojen (esim. yhtiön hallituksen) toimintaan.

Markkinaehtoisen toiminnan rajoitus riippuisi TSV-menettelyä koskevista ratkaisuista. Mikäli TSV-menettely päätettäisiin poistaa, tulisi jäteyhtiöille säätää mahdollisuus riittävän laajaan markkinaehtoiseen toimintaan, jotta jäteyhtiöt tai -laitokset voisivat toimia kuntalaisten jätehuollossa kustannustehokkaasti ja tarjota välttämättömät jätehuoltopalvelut myös jatkossa. Tällä hetkellä markkinaehtoinen myynti muodostaa noin 5 % kuntaomisteisten jäteyhtiöiden liikevaihdosta ja alle 8 % niiden toimintavolyymistä.¹⁹² TSV-palvelut käsittävät keskimäärin 8 % jäteyhtiöiden tai -laitosten liikevaihdosta ja 13 % niiden toimintavolyymistä. Liikevaihtoon suhteutettuna TSV- ja markkinaehtoinen myynti muodostavat yhteensä keskimäärin 13 % liikevaihdosta. Vaihtelu on kuitenkin huomattavaa. Jäteyhtiö- tai laitoskohtaiset erot ovat suuria ja selvitystä varten tehtyyn kyselyyn vastasi kattavasti vain osa jäteyhtiöistä tai -laitoksista. Joka tapauksessa ulosmyyntirajojen osalta tulisi arvioida tarvetta mahdollisille siirtymäajoille sekä vaihteittain kiristyneille ulosmyyntirajoille, jotta jäteyhtiöt ehtisivät järjestää toimintaansa tarkoituksenmukaisella tavalla ja varmistamaan jätehuoltopalveluiden saatavuuden kaikkialla Suomessa alueellisista eroista riippumatta.

Seuraavassa tarkastellaan sääntelyvaihtoehtoja, joissa jätelain 43 §:n täsmennys on yhdistetty vaihtoehtoihin, joissa 1) TSV-menettelyä tarkennetaan ja 2) TSV-menettely kumotaan.

9.3.2 TSV-menettelyä tarkennetaan ja jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirrosta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa

Jätelain 43 §:n tarkentamisen ohella TSV-menettelyä voitaisiin parantaa kappaleessa 9.2.1 kuvatuilla vaihtoehtojilla. Näitä ovat edellä esitetyllä tavalla seuraavat: markkinapuutteen määrittelyn tarkentaminen ja jätteen haltijan perusteluvollisuus, kuntaomisteisen jäteyhtiön arvio markkinapuutteesta, viranomaisvalvonnan tehostaminen, tilastoinnin parantaminen, TSV-palveluiden eriyttäminen kirjanpidossa ja TSV-palvelun hinnoittelun muuttaminen. Esitetyt vaihtoehtoja voitaisiin yhdistellä ja hyödyntää tarpeelliseksi katsotulla tavalla.

Sääntelyvaihtoehdossa TSV-menettely säilytettäisiin, mutta TSV-menettelyn parantamisen myötä osa TSV-palveluista siirtyisi markkinoille, kun TSV-palveluita ei enää tarjottaisi ilman aidon markkinapuutteen olemassaoloa. Sidosyksikkösääntelyn ulosmyyntirajoitusten poistuessa kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoista myyntiä tulisi kuitenkin rajoittaa jätealan erityispiirteet huomioon ottaen. Lisäksi olisi tarpeen säätää kuntien mahdollisuuksista käyttää määräysvaltaa jäteyhtiön. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi edellyttämällä, että omistajakuntien tulee pystyä osallistumaan jäteyhtiön päätöksentekoaikojen, kuten yhtiön hallituksen, toimintaan.

¹⁹² Markkinaehtoisen myynnin osuudet vaihtelevat jäteyhtiöiden välillä, minkä lisäksi osa jäteyhtiöistä on yhtiöittänyt markkinaehtoisen toiminnan erilliseen yhtiöön. Aiempien selvitysten mukaan markkinaehtoinen myynti on vaihdellut 5–7 %:n välillä. Ks. HE 209/2022.

9.3.3 TSV-sääntely kumotaan ja jätelain 43 §:n palvelutehtävien siirrosta ei edellytetä jäteyhtiön sidosyksikköasemaa

TSV-sääntely voitaisiin myös kumota luvussa 9.2.2 kuvatulla tavalla samalla kun jätelain 43 §:ää tarkennettaisiin. Myös tällöin sidosyksikkösääntelyn ulosmyyntirajoitukset poistuisivat ja kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen myyntiä rajoitettaisiin liikevaihtoon perustuvalla prosenttiosuudella ilman euromääräistä rajaa. Toisaalta on huomioitava, ettei TSV-sääntelyn kumoaminen olisi linjassa hallitusohjelman kanssa, jossa käytännössä edellytetään kuntien toissijaisen vastuun tarkentamista.¹⁹³

TSV-menettelyn kumoamisen myötä osa aikaisemmin TSV-palveluna tarjotuista palveluista siirtyisi kilpailuille markkinoille. Kunnan jäteyhtiön näkökulmasta TSV-palvelut jatkossa olisivat sen sijaan jäteyhtiön markkinaehtoista toimintaa. Kun TSV-sääntely kumottaisiin, markkinaehtoisen myynnin rajoitusta säädettäessä olisi otettava huomioon sekä markkinaehtoinen että TSV-myynti. Jotta jätehuoltopalvelut voitaisiin tarjota jätteenhaltijoille (ml. mukaan lukien yksityiset jätehuoltoalan yritykset) myös jatkossa, markkinaehtoisen toiminnan rajoitus olisikin säädettävä niin suureksi, että kunnallisen jäteyhtiön olisi viime kädessä mahdollista tarjota palveluita tilanteissa, joissa muuta palveluntarjontaa ei ole saatavilla. Ulosmyyntirajasta ei ole tehty yksityiskohtaista vaikutusarviota. Harkittavia markkinaehtoisen toiminnan rajoituksia ovat esimerkiksi 5 %:n, 10 %:n, 20 %:n ja vaihteittain kiristyvät ulosmyyntirajat riippuen TSV-sääntelyyn tehtävistä muutoksista.

ELY-keskukset (jatkossa Lupa- ja valvontaviranomainen LVV) valvoisivat markkinaehtoisen myynnin rajoitusten toteutumista, minkä lisäksi KKV harjoittaisi yleisempää kaikkia markkinoita koskevaa kilpailuneutraliteettivalvontaa.

Kaikkien tässä luvussa esitettyjen muutosten toteuttaminen vaatii asianmukaisten siirtymäaikojen asettamista, jotta kunnat ja jäteyhtiöt voivat järjestää toimintansa siten, että jätehuolto ei vaarannu.

9.3.4 Lopuksi

Selvityksen tarkoituksena on ollut kuvata jätehuollon markkinoiden toimintaa sekä jätealan kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn nykytilaa ja muodostaa näistä nousevien havaintojen pohjalta mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja. Selvitys on laadittu taustaksi jätelain uudistamista koskevalle lainvalmistelulle, minkä vuoksi tässä selvityksessä esitetyt sääntelyvaihtoehdot sekä johtopäätökset toimivat suuntaviivoina asian jatkovalmistelulle.

Selvitys ei ole markkinatutkimus, eikä sen puitteissa ole ollut mahdollista tehdä yksityiskohtaisia vaikutusarvioita esitetyistä sääntelyvaihtoehdoista tai hallitusohjelmakirjausten jätealalle kohdistuvien vaikutusten osalta. Lisäksi käynnissä oleva hankintalain uudistaminen voi vaikuttaa tässä selvityksessä käsiteltyihin seikkoihin sekä yleisemmin jätelain uudistamiseen.

Keskeiset jatkoselvitystarpeet liittyvät erityisesti jätelain 43 §:n mukaiseen jätehuollon palvelutehtävien kokonaisuuden, eli julkisen hallintotehtävän, siirtämiseen kuntien omistamalle yhtiölle sekä kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan rajoittamiseen. Jätelain 43 §:ää uudistettaessa on huomioitava erityisesti uuden sääntelyn perustuslainmukaisuus esimerkiksi kunnallisia jäteyhtiötä koskevien mahdollisten lisäedellytysten osalta. Uuden sääntelyn on muun muassa turvattava ympäristöperusoikeuden toteutuminen sekä täytettävä perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset.

¹⁹³ Valtioneuvosto (2023), s. 155.

Lisäksi sääntelyvaihtoehtojen osalta on keskeistä huomioida, että mikäli kunnallisilta jäteyhtiöiltä ei enää edellytettäisi sidosyksikköasemaa, kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa tulisi jätealan kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi rajoittaa muilla tavoin. Harkittavaksi voivat tulla eriaisteiset, mahdollisesti vaiheittain kiristyvät liikevaihtoperusteiset rajoitukset markkinaehtoiseen toimintaan riippuen muun muassa TSV-sääntelyyn tehtävistä muutoksista. Selvityksen puitteissa ei ole ollut mahdollista tehdä kattavaa määrällistä vaikutusarviota esitetyistä ulosmyyntirajoista, vaan tältä osin edellytetään asian jatkoselvitystä.

10 Lähteet

Kirjallisuus, artikkelit ja raportit

Alanen Jouni, 2020. Julkisyhteisön tehtävien siirto – hallinnon sisäinen uudelleenjärjestely vai julkinen hankinta? Defensor Legis N:o 4/2020, s. 679–692.

Arrowsmith Sue, 2014. The Law of Public Procurement and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Volume 1. Third Edition. Sweet & Maxwell, Lontoo.

EastCham Finland. Team Finland. Waste Management in Finland. Eco-industrial parks. Viitattu 19.2.2025. Saatavilla: <https://www.eastcham.fi/finnishwastemanagement/circular-economy/eco-industrial-parks/>

EastCham Finland. Team Finland. Waste Management in Finland. Municipal solid waste in landfilling. Viitattu 19.2.2025. Saatavilla: <https://www.eastcham.fi/finnishwastemanagement/circular-economy/eco-industrial-parks/>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2025. Ketä tuottajavastuu koskee? Viitattu 16.2.2025. Saatavilla: <https://www.ely-keskus.fi/web/tuottajavastuu/keta-tuottajavastuu-koskee>

Escola, Salla – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erko, 2017. Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki.

Euroopan komissio, 2009. Submission to the (OECD) Working Party No. 3 of the Competition Committee for discussion on corporate governance and the principle of competitive neutrality for state-owned enterprises on 20 October 2009. DAF/COMP/WP3/WD(2009)57.

Euroopan komissio, 2011. Staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation'), Brussels, 4.10.2011, SEC(2011) 1169 final.

Euroopan komissio, 2012. Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen. EUVL, N:o C 8, 11.1.2012.

Finlex, 2025. Uutiset 19.7.2021. Jätelain laaja uudistus voimaan 19. heinäkuuta 2021. Viitattu 16.2.2025. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/uutiset/412>

CACERE Global Alliance on Circular Economy and Resource Efficiency, 2022. Circular Economy and Extended Producer Responsibility. Saatavilla: <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2024-01/Circular%20Economy%20and%20Extended%20Producer%20Responsibility.pdf>

Gasum, 2025. Miten biokaasua tuotetaan? Viitattu 20.2.2025. Saatavilla: <https://www.gasum.com/fi/gasum/tuotteet-ja-palvelut/biokaasu-ja-nesteytetty-biokaasu-lbg/miten-biokaasua-tuotetaan/>

Huoltovarmuuskeskus, 2025. Ajankohtaisia kysymyksiä kriittisestä infrastruktuurista ja varautumisesta. Viitattu 19.2.2025. Saatavilla: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/ajankohtaisia-kysymyksiä-ja-vastauksia-kriittisestä-infrastruktuurista-ja-varautumisesta>

IBISWorld, 2025. Waste Collection in Finland – Market Size, Industry Analysis, Trends and Forecasts (2024–2029).

Istrate, Galvez-Martos - Vasquez, Guillen-Gozalbez – Dufour, 2023. Prospective analysis of the optimal capacity, economics and carbon footprint of energy recovery from municipal solid waste incineration. Resources, Conservation and Recycling, vol 193.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Pöyry Lasse – Nuuttila Katri), 1/2022. Tutkimus jätealan ulosmyyntirajan vaikutuksista. KKV:n Tutkimusraportteja 1/2022.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2/2022. Materiaalitorin käytettävyyden markkinapuutteen toteamisessa. Policy Brief 2/2022.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Luukinen, Ari – Järviö, Juhana – Karttunen, Teemu – Sieppi, Antti – Sipiläinen, Matti – Vanonen, Anni – Vuorio, Liisa), 2022. Sidosyksiköiden ulosmyynti – selvityksen loppuraportti. KKV:n tutkimusraportteja 2/2022.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Jääskeläinen, Jan – Saastamoinen, Antti – Väättänen, Anni – Hiilamo, Tuomas), 2024. Tutkimus 10 prosentin omistussuosivaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. KKV:n tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024.

Konkurentsiamet, 2024. Korraldatud jäätmeveo konkurensiolukorra analüüs. Saatavilla: <https://www.konkurentsiamet.ee/en/news/competition-authority-competition-waste-transport-market-needs-improve>

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus, 2019. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 8. painos. Tietosanoma, Helsinki.

Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2024. Waste incineration in the Nordic countries. A status assessment with regards to emissions and recycling. Saatavilla: <https://www.norden.org/en/publication/waste-incineration-nordic-countries>

Raitio, Juha ja Miettinen, Samuli, 2021. Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent, Helsinki.

ReportLinker, 2025. Forecast: Waste Collection Turnover in Finland.

Rod, Ales – Peterka, Pavel – Sobehart, Radek, 2017. Packaging waste economy: insight into efficiency of monopolistic and competitive waste market in the EU. Saatavilla: <https://doi.org/10.31410/LIMEN.S.P.2019.151>

Suomen Kiertovoima ry, 2025. Jätehuolto ja kiertotalous. Viitattu 19.2.2025. Saatavilla: <https://kivo.fi/ymmaramme/jatehuolto-ja-kiertotalous/>

Suomen ympäristökeskus, 2025. Ympäristö.fi. Viitattu 29.4.2025. Saatavilla: <https://www.ymparisto.fi/fi/kestava-kierto-ja-biotalous/kierratys-ja-jatteet/jatetietojen-kansallinen-raportointi>

Tilastokeskus, 2024. Jätetilasto. Viitattu 16.2.2025. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/jate>.

Tuottajayhteisöjen neuvottelukunta TYNK, 2025. STT Info. Viitattu 29.4.2025. Saatavilla: <https://www.sttinfo.fi/tiedote/70923739/jatelaista-kiertotalouslakiin-tuottajayhteisöjen-neuvottelukunnalta-konkreettisia-ehdotuksia-kiertotalouden-kehittämiseksi?publisherId=69819691&lang=fi>

Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailu ja kuluttajat. 2025:10. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166088>.

Valtioneuvosto, 2023. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

Ympäristö.fi. Ympäristöhallinnon verkkopalvelu, 2025. Yhdyskuntajätteet. Viitattu 16.2.2025.
<https://www.ymparisto.fi/fi/kestava-kierto-ja-biotalous/kierratys-ja-jatteet/valtakunnallisen-jatesuunnitelman-seuranta/yhdyskuntajatteet>.

Ympäristö.fi. Ympäristöhallinnon verkkopalvelu, 2025. Kansainväliset jätteiden siirrot. Viitattu 16.2.2025.
<https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-velvoitteet/jatteiden-kansainvaliset-siirrot/vienti-ja-tuontimaarat>

owalg'roup