Kilpailu- ja kuluttajavirasto

TUTKIMUS JÄTEALAN ULOSMYYNTIRAJAN VAIKUTUKSISTA

Lasse Pöyry
Katri Nuuttila

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022

TUTKIMUS JÄTEALAN ULOSMYYNTIRAJAN VAIKUTUKSISTA

Lasse Pöyry
Katri Nuuttila

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Puhelinvaihde: 029 505 3000
Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi
Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISBN 978-952-6684-90-1

SISÄLLYS

Esipuhe 7
Tiivistelmä 9
1 Johdanto 11
2 tutkimukseen käytetyt aineistot 13
3 Kuntien jätelaitosten toiminta 14
4 Materiaalitori, kuntien toissijainen vastuu ja markkinapuutteen toteaminen 15
5 Ulosmyyntirajan suuruuden vaikutukset 21
6 Yhdyskuntajätehuolto ja kilpailuneutraliteetti-sääntely Ruotsissa ja Tanskassa 28
7 Johtopäätökset 33
Lähteet ja taustamateriaali 36

ESIPUHE

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa julkisella sektorilla on suuri merkitys kansalaistensa hyvinvoinnin turvaamisessa. Osin tätä turvaamista hoidetaan julkisen sektorin toimesta itse. Samanaikaisesti on kuitenkin tiedostettu se, että yritysten kilpailu markkinoilla tuottaa kuluttajien kannalta paremman lopputuleman sillä ehdolla, että kilpailu toimii hyvin. Joskus päädytään tilanteeseen, jossa kuluttajien ja veronmaksajien kannalta paras rakenne voi olla tietynlainen sekamalli, jossa julkisomisteiset toimijat toimivat yksityisten yritysten rinnalla. Tällöin erityinen mielenkiinto kohdistuu siihen, millä "pelisäännöillä" toimijat saavat yhteisillä markkinoilla toimia.

Jätehuolto on sektori, jossa on rinta rinnan poikkeuksellisen paljon sekä yksityistä että julkisomisteista palvelutuotantoa. Jätteiden asianmukaisen keräyksen ja käsittelyn varmistamiseksi, ja arvatenkin historiallisen kehityskulun seurauksena, julkiselle sektorille on muodostunut tehtävä paitsi palvelun järjestäjänä usein myös palveluntuottajana. Tähän rinnalle on paikoin kehittyneet yksityisten toimijoiden markkinat, joilla on kykyä ja kapasiteettia huolehtia kuluttajien jätehuoltotarpeista.

Kotitalousjätteiden jätehuollon järjestämisvastuu on kunnalla. Siten kunnan päätöksillä luodaan puitteet yksityisen markkinan kehittymiselle. Kuvio on vielä monimutkaisempi yritysten jätteiden kohdalla. Siinäkin kunta on viime sijassa vastuussa, elleivät yritykset itse saa jätehuoltoaan järjestymään yksityisten markkinatoimijoiden avulla. Mielenkiintoiseksi kysymys muodostuu siinä, miten ja kenen pitäisi todeta, saavatko yrityksen jätteenhuoltonsa toimimaan ilman kunnan omaa jätehuoltoa.

Yksityisen ja julkisen kilpaillessa ripirinnan julkinen toimija hyötyy osin asemastaan ja siksi sille on myös asetettu rajoitteita keskinäisen pelikentän tasoittamiseksi. Silloin kun julkisomisteinen jätehuoltoyritys haluaa myydä palveluaan yksityisille yrityksille, kyseisen myynnin osuus ei saa ylittää kymmentä prosenttia sen kokonaisliikevaihdosta – muuten se menettää asemansa julkisomisteisena toimijana. Julkisomisteinen toimija nimittäin nauttii "suojatusta asemasta" esimerkiksi taatun myyntivolyymin, rahoituksen ja konkurssisuojan suhteen.

Lasse Pöyry ja Katri Nuuttila valottavat tutkimuksellaan jätehuollon omistusrakenteiden ja sääntelyn vaikutuksia. Miten toimii kuntien toissijainen vastuu yritysjätteistä? Mikä merkitys on julkisomisteista toimijaa koskevilla ulosmyyntirajoilla (eli rajoituksilla sen suhteen, paljonko liikevaihdosta saa myydä kilpailluilla markkinoilla)? Miten arvoketjun eri vaiheiden omistusrakenteet eli vertikaaliset suhteet vaikuttavat jätehuollon toimijoiden ulosmyyntiin ja toissijaiseen palveluun? Millaista sääntelyä on käytössä Ruotsissa ja Tanskassa?

Jätealan ulosmyyntirajatutkimus muodostaa kokonaisuuden yhdessä yleistä ulosmyyntirajaa selvittävän tutkimuksemme kanssa. Tutkimuksissa tuotetaan taustatietoa hankintalain ja jätelain ulosmyyntirajojen (ja muiden sääntöjen) kehittämistä varten. Aihetta on tätä ennen selvitetty kovin vähän. Sääntöjä määrittävä terminologia on myös poikkeuksellisen hankalaa, joten toivomme näiden tutkimustemme avaavan tätä ongelmanasettelua myös alan asiantuntijoita laajemmalle joukolle.

Tutkimuksen taustatyöhön ja Materiaalitorin tietojen keräämiseen osallistui harjoittelija Matias Pousi. Kiitämme myös tutkimuksen seurantaryhmää sekä muita tutkimusta kommentoineita tahoja niin Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV) kuin ulkopuolella. Keskusteluista jätealaa hyvin tuntevien

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n sekä Suomen Kiertovoima ry:n ja Kuntaliiton kanssa on ollut suuri merkitys tutkimuksen tekemisessä. Toivomme, että ympäristöministeriö saa tutkimuksesta aineksia omaan kehittämistyöhönsä ja kiitämme toimeksiannosta.

Espoossa 10.3.2022

Tuulia Hakola-Uusitalo
tutkimusjohtaja

TIIVISTELMÄ

Jätelain 145 a §:n mukaan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin sovelletaan vuoden 2029 loppuun asti yleisestä poikkeavaa kymmenen prosentin ulosmyyntirajaa ilman euromääräistä ylärajaa. Saman jätelain pykälän mukaan vuodesta 2030 eteenpäin sovellettaisiin viiden prosentin ulosmyyntirajaa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman luvun 3.1 "*Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi*" tavoitteen 6 "*Vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä*" jätteiden kierrätystä käsittelevän kohdan mukaan jätehuollon toimijan ulosmyyntiraja tullaan säilyttämään kymmenessä prosentissa 1.1.2030 alkaen.

Sidosyksiköiden ulosmyyntiraja on osa yksityisen ja julkisen toimijan väliseen kilpailuneutraliteettiin pyrkivää sääntelyä. Sen suuruus rajaa sidosyksikön markkinaehtoisen toiminnan mahdollista laajuutta. Koska kyse on prosenttiosuudesta liikevaihdosta, on yksi keskeisistä tarkasteltavista tekijöistä jätehuollon toimialan sidosyksiköiden, kunnallisten jätelaitosten liikevaihto. Heinäkuussa 2021 uudistunut jätelaki aiheuttaa muutoksia muun muassa jätehuollon vastuissa kierrätysastetavoitteissa ja sitä kautta myös jätelaitosten liikevaihdossa.

Suoran laskennallisen euromääräisen vaikutuksen lisäksi ulosmyyntirajan suuruudella on vaikutuksia alan toimijoiden strategiseen käyttäytymiseen. Kuntien jätelaitosten toiminta voidaan jakaa kuntavastuulliseen toimintaan ja markkinaehtoiseen toimintaan. Toissijaisen vastuun perusteella tarjotut palvelut ovat osa kuntavastuullista toimintaa, vaikka asiakkaina ovat yritykset aivan kuten markkinaehtoisessa toiminnassa.

Toissijaisen vastuun palveluiden käyttäminen edellyttää markkinapuutteen toteamista Materiaalitorille jätetyn tarjouspyynnön avulla. Mikäli yhtään tarjousta ei tehdä tai saadut tarjoukset ovat kohtuuttomia, on kyseessä markkinapuute. Tarjouksen kohtuullisuuden arviointi on tarjouspyynnön tekijän subjektiivisen arvion varassa. Materiaalitorilla solmituissa TSV-sopimuksissa isossa osassa ei todennäköisesti ole ollut kyse aidosta markkinapuutteesta.

Ulosmyyntirajan suuruuden vaikutuksista jätelaitosten markkinaehtoiseen toimintaan vuodesta 2030 eteenpäin liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Vain osalla jätelaitoksista markkinaehtoisen toiminnan osuus liikevaihdosta on lähellä sallittua kymmenen prosentin rajaa. Ulosmyyntirajan suuruudella on vaikutusta jätelaitosten päätöksiin markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisestä. Tytär- tai yhteisyrityksen hoidettavaksi annettu markkinaehtoinen toiminta poistaa ulosmyyntirajan varomisen tarpeen yrityksille suunnatuissa palveluissa.

TSV-palveluiden ja markkinaehtoisen toiminnan välillä on selvä yhteys. Alhainen ulosmyyntiraja aiheuttaa paineita TSV-palveluiden tarjonnalle ja lisää niiden kysyntää. TSV-palvelut ovat tarpeen varmistamaan, että kaikelle jätteelle löytyy lopulta asianmukainen jätehuolto. Kuntien jätelaitokset ovat tehneet investointeja jätteenkäsittelyinfraan ja usein investoinnit on mitoitettu siten, että käsittelyyn ohjautuu ensisijaisen kuntavastuullisen jätteen ohella myös yritysten jätteitä, joko markkinaehtoisena toimintana tai TSV-palveluna. Erityisesti jätteenpolttokapasiteetin täyttäminen voi osoittautua haasteeksi lisääntyvän erilliskeräyksen ja kasvavien kierrätysastetavoitteiden myötä.

Sidosyksiköiden ulosmyyntirajalla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteettia. Jätealaa koskevan erityissääntelyn ja yleisestä poikkeavan ulosmyyntirajan on tarkoitus osaltaan edistää kiertotaloutta. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa selvältä, että yksin ulosmyyntirajan suuruudella ja sen

sääntelyllä ei voida saavuttaa kumpaakaan tavoitteista. Ulosmyyntiraja menettää osan merkityksestään, jollei TSV-palveluiden edellytyksenä olevaa markkinapuutteen toteamista saada toteutettavaksi asianmukaisesti. Kiertotaloustavoitteiden toteutumista voi hankaloittaa jätteenpolttokapasiteetin runsaus. Jätteen energiahyödyntämisen kustannuksen tulisi ylittää sen kierrättämisestä aiheutuvat kustannukset. Jätteenpolttoveron käyttöönottoa voidaan joutua harkitsemaan, mikäli kierrätysastetavoitteet näyttävät jäävän saavuttamatta.

1 JOHDANTO

Häiriöttömästi toimivat markkinat ovat tehokkaat, ja toimiva kilpailu koituu kuluttajien eduksi edullisempina hintoina tai parempana laatuna. Tasavertaiset toimintaedellytykset ovat myös omiaan kannustamaan toimijoita luomaan uusia innovaatioita. Tämä periaate on tärkeä niin yksityisten toimijoiden kuin samoilla kilpailluilla markkinoilla toimivien julkisomisteisen ja yksityisen yritysten välillä. Jos jompikumpi omistusrakenteeltaan erilainen toimija saa perusteetonta etua omistusrakenteensa vuoksi, kyseessä voi olla kilpailuneutraliteettiongelma.

Kilpailuneutraliteettiin pyrkivään sääntelyyn liittyy kuitenkin poikkeus, joka juontuu hankintalaista. Hankintalaki määrittää hankinnat, jotka julkisen toiminnan on tehtävä kilpailuttamalla. ”Konsernin” sisällä ei kuitenkaan hankintoja tarvitse kilpailuttaa, eli julkinen toimija voi ostaa palveluita tai tavaroita nk. sidosyksiköltään[1] kilpailuttamatta. Koska palvelua tai tavaroita tuottavan sidosyksikön tehokkaasta toiminnasta saattaa syntyä ”ylijäämää”, sidosyksiköltä voi rajoitetusti ostaa muutkin kuin sidosyksikön julkinen omistaja. Tai toisin päin – sidosyksikkö voi tiettyyn rajaan asti myydä, sidosyksikköasemaansa menettämättä, tuotteitaan muillekin kuin omalle omistajalleen. Hankintalain 15 pykälässä asetetaan tämä raja. Hankintalakia ei sovelleta sidosyksiköltä tehtävään hankintaan, jos sidosyksikön ulosmyynti, eli markkinaehtoinen toiminta on enintään viisi prosenttia sen liikevaihdosta, tai enintään 500 000 euroa. Mikäli sidosyksikön markkinaehtoinen toiminta on tätä suurempaa, se menettää sidosyksikköasemansa, ja aiemmin sen konsernin sisällä tapahtuneet myynnit on ostajan kilpailutettava kaikkien markkinatoimijoiden kesken.

Jätelain 145 a § on jätealan sidos- ja hankintayksiköitä koskeva erityissäännös. Sen mukaan jätehuollon toimialalla sovelletaan 31.12.2029 asti kymmenen prosentin ulosmyyntirajaa liikevaihdosta ilman euromääräistä rajoitusta. Vuoden 2030 alusta tulisi pykälän mukaan sovellettavaksi viiden prosentin ulosmyyntiraja ilman euromääräistä ylärajaa.

Kuntien merkitys jätehuollon järjestämisessä on keskeinen. Jätelain 32 §:n mukaan kunnan on järjestettävä muun muassa asumisessa syntyvän jätteen sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen käsittely. Kunnan on myös järjestettävä toissijainen jätehuoltopalvelu (TSV-palvelu) jätelain 33 §:n mukaan. Sen edellytyksenä on, että jätteen haltija pyytää palvelua muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi ja jäte soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmään.

Kuntien ohella tuottajille on säädetty jätelain 6 luvussa erityistä vastuuta jätehuollon järjestämisestä. Jätelain uudistuksessa kunnille ja pakkausten tuottajayhteisölle tuli velvollisuus järjestää pakkausjätteiden erilliskeräys yhteistoiminnassa. Yhteistoiminta perustuu Suomen Kiertovoima ry:n, Suomen Kuntaliitto ry:n ja pakkausten tuottajayhteisöjen allekirjoittamaan yhteistyösopimukseen. Sopimuksen piirissä on 94 prosenttia suomalaisista.[2]

[1] Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiöstä erillistä ja itsenäistä yksikköä, jossa hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää määräysvaltaa. (Ks. Hankintalain 15 §)

[2] Katso aiheesta https://kivo.fi/ainutlaatuinen-yhteistyosopimus-helpottaa-suomalaisen-lajitteluarkea/

Näiden edellä kuvattujen lakisääteisten jätehuollon järjestämisvelvollisuuksien lisäksi kunnalliset jätelaitokset harjoittavat vaihtelevissa määrin markkinaehtoista toimintaa ulosmyyntirajojen sallimissa määrin. Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla koskee sitä velvollisuus hinnoitella toiminta markkinaperusteisesti, sekä kuntalain 126 §:n mukainen yhtiöittämisvelvollisuus. Lähtökohtaisesti hinnoittelussa on huomioitava kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.[3]

Tässä selvityksessä käydään läpi jätealan erillisen ulosmyyntirajan merkitystä. Erityisesti tarkastellaan sen vaikutusta jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan potentiaaliseen määrään ja strategiseen käyttäytymiseen. Kirjoituksen lopussa on myös kerrottu Ruotsin ja Tanskan suhtautumisesta kilpailuneutraliteettiin ja jätehuollon järjestämisvastuisiin.

[3] Katso tarkemmin KKV:n suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta: https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/

2 TUTKIMUKSEEN KÄYTETYT AINEISTOT

Tutkimuksen toteuttamista varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tavannut useita jätealaa tuntevia tahoja. Kuntien jätelaitoksille lähetettiin selvityspyynnöt, joihin saatiin 26 vastausta. KKV myös haastatteli yksityisiä jätealan yrityksiä, toteutti Webropol-kyselyn Materiaalitoria käyttäneille asiakasyrityksille ja sai lausunnon Motivalta Materiaalitorilta saaduista kokemuksista ja havainnoista.

Jätteen määrää, sen käsittelyä ja alan toimijoita koskevia tietoja on saatu muun muassa Tilastokeskuksen jätetilastoista sekä julkisista tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Lisäksi selvityksessä on tutustuttu aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja jätehuoltoon sekä kilpailuneutraliteettiin Ruotsissa ja Tanskassa.

Selvityspyynnöt jätelaitoksille

Jätelaitoksille lähetettyihin selvityspyytöihin saatiin 26 vastausta. Selvityspyynnön kysymykset koskivat toiminnan määrää ja jakautumista jätelajeittain, markkinaehtoisen toiminnan määrää ja järjestämistapaa sekä toissijaisen vastuun toimintaa. Lisäksi kysyttiin energiahyödyntämisen osuutta jätteen käsittelyssä ja mahdollista omistusosuutta ja kapasiteetin hallintaa jätteenpolttolaitoksessa.

Jätelaitoksilta kysyttiin myös näkemystä jätelain uudistuksen mukaisten uusien velvoitteiden vaikutuksista liikevaihtoon sekä ulosmyyntirajan merkityksestä omaan toimintaan ja kilpailutilanteeseen tällä hetkellä ja vuodesta 2030 alkaen.

Materiaalitorin käyttöä koskevat selvitykset

Yrityksillä on jätteenhaltijoina velvollisuus järjestää jätteiden asianmukainen käsittely. Ensisijaisesti yritysten jätehuolto tulee tapahtua markkinaehtoisesti. Jos markkinaehtoista jätehuollon palvelua ei löydy ja jäte soveltuu käsiteltäväksi kunnallisessa jätehuoltojärjestelmässä, on kunnalla tällaisessa ”markkinapuute” -tapauksessa toissijainen vastuu jätehuollon järjestämisestä. Markkinapuute todetaan jäte- ja kiertotalousmarkkinoita varten kehitetyllä Materiaalitorilla. Palvelutarpeen omaavan yrityksen tulee jättää Materiaalitorille tarjouspyyntö, ja mikäli 14 vuorokauden aikana siihen ei tule kohtuulliseksi arvioitavaa tarjousta, voi yritys solmia enintään kolmeksi vuodeksi sopimuksen jätelaitoksen kanssa toissijaisen vastuun perusteella tarjottavasta jätehuollon palvelusta.

Toissijaisen vastuun palvelu näyttää kytkeytyvän jätelaitosten markkinaehtoiseen toimintaan. Tästä syystä selvitettiin tarkemmin TSV-palveluiden volyymia sekä siihen liittyviä käytäntöjä ja toimintatapoja. Materiaalitoria ylläpitävä Motiva antoi asiasta lausunnon, minkä lisäksi TSV-palveluita käyttäneille yrityksille suunnattiin Webropol-kysely. KKV:lla on myös jätelain 143 b §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus Materiaalitorin TSV-aineistoihin.

3 KUNTIEN JÄTELAITOSTEN TOIMINTA

Kuntavastuullinen toiminta

Kunnan järjestämästä jätehuollosta säädetään jätelain (646/2011) 5 luvussa. Kuntien vastuulla on järjestää asumisessa syntyvän jätteen ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Kunnan on järjestettävä myös sen jätehuoltojärjestelmään soveltuva muu jätehuolto, jos jätteen haltija sitä pyytää muun palveluntarpeen puutteen vuoksi. Tämän toissijaisen vastuun palvelun käyttämistä edeltää jätteen haltijan tarjouspyyntö jätelain 143 a §:n mukaisessa jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa, eli Materiaalitorilla. Toissijaisen vastuun palvelua voi kuitenkin pyytää suoraan ilman palvelun tarjonnan puutteen selvittämistä, jos kyse on ennalta arvaamattomasta kiireestä tai tarvittavan jätehuoltopalvelun arvo on alle 2 000 euroa vuodessa.

Suurimmassa osassa kuntia, jätehuollon käytännön toteutuksesta vastaa kunnan tai kuntien sidosyksikkönä toimiva jätelaitos. Jätelaitokset voivat yhtiömuodoltaan olla osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä tai liikelaitoksia. Jotta jätelaitos ei menettäisi sidosyksikköasemaansa, ei sen markkinaehtoinen toiminta voi ylittää säädettyä ulosmyyntirajaa. Rajan ylittäminen johtaisi kunnan velvollisuuteen kilpailuttaa jätehuollon kuntavastuiden järjestäminen.

Markkinaehtoinen toiminta

Markkinaehtoisen toiminnan määrässä ja laadussa on suurta vaihtelua jätelaitoksittain. Osa jätelaitoksista ilmoittaa, etteivät ne kilpaile yksityisten jätehuoltoyhtiöiden kanssa. Niiden markkinaehtoinen toiminta koostuu suurelta osin sellaisista jätejakeista, joille ei kyseiseltä alueelta löydy yksityistä palvelutarjontaa. Tällainen markkinaehtoinen palvelu voisi yhtä hyvin olla toissijaisen vastuun palvelua. Markkinaehtoisena palvelun tarjoaminen ei kuitenkaan edellytä Materiaalitorin käyttöä markkinapuutteen toteamiseksi. Ulosmyyntirajan suuruudella ei ole näissä tapauksissa merkitystä.

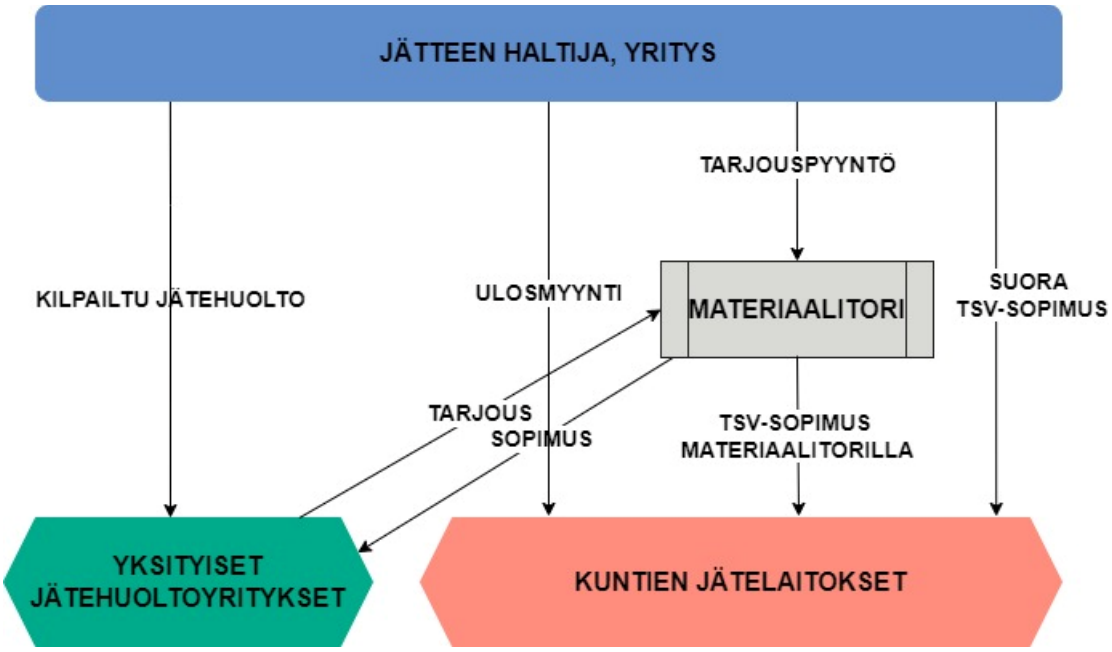
Osa jätelaitoksista on siirtänyt markkinaehtoisen toiminnan joko osittain tai kokonaan tytär- tai yhteisyritykselle. Kaikkiaan kymmenen selvityspyyntöön vastaajaa 25:stä ilmoitti omistavansa tällaista yritystä. Vastauksissa mainittuja yrityksiä olivat Ewapower Ab Oy, Uudenmaan Woima Oy, Encore Aluepalvelut Oy, Ekokaari Oy, Suomen Materiaalikierrätys Oy, MKO ympäristöpalvelut Oy, Maa Roll Oy, Stormossen Restor Oy Ab ja Vestia Yrityspalvelut Oy. Näiden yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli reilut 42 miljoonaa euroa ja liikevoitto 7,4 miljoonaa euroa. Jätteenpolton merkitystä kuvastaa hyvin Uudenmaan Woima Oy:n tulos. Sen toimialana on Vantaan jätevoimalan polttokapasiteetin ja jätteenkäsittelypalvelun myynti ja markkinointi sekä muu siihen liittyvä toiminta[4]. Yhtiön vuoden 2020 liikevoitto 9,1 miljoonan euron liikevaihdolla oli yli neljä miljoonaa euroa.

[4] Uudenmaan Woima Oy:n yhtiöjärjestys: https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/97/978485bde3ffc9242170866363f5efd4966e241f.pdf

4 MATERIAALITORI, KUNTIEN TOISSIJAINEN VASTUU JA MARKKINAPUUTTEEN TOTEAMINEN

Materiaalitorin tarkoituksena on tuoda läpinäkyvyyttä kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun käyttöön ja sen edellytyksenä olevan markkinapuutteen osoittamiseen. Tähän tarkoitukseen Materiaalitorin käyttö on ollut pakollista vuoden 2020 alusta lähtien, ellei kyseessä ole ennalta arvaamaton ja kiireellinen jätehuoltopalvelun tarve, tai arvioitu vuotuinen palvelun tarve arvoltaan alle 2 000 euroa.

Alla olevassa kuviossa 1 on esitetty yritysjätteen jätehuollon vaihtoehtoisia toteutumistapoja ja Materiaalitorin merkitystä. Ensisijaisesti yrityksen tulee hankkia jätehuoltopalvelunsa kilpailluilta markkinoilta. Palvelun voi tarjota yksityinen jätehuoltoyhtiö tai kunnan jätelaitos markkinaehtoisena toimintana ulosmyyntirajan sen salliessa. Suoran TSV-sopimuksen yritys voi solmia, jos palvelun tarvetta ei koske Materiaalitorin käyttövelvoite. Materiaalitorille jätettyyn tarjouspyyntöön voivat tarjouksia jättää yksityiset jätehuoltoyhtiöt. Hyväksytyn tarjouksen seurauksena jäte päätyy kilpailluille markkinoille. Jos yhtään tarjousta ei tarjouspyyntöön jätetä kahden viikon kuluessa, tai saadut tarjoukset hylätään kohtuuttomina, voi yritys solmia Materiaalitorilla TSV-sopimuksen kunnan jätelaitoksen kanssa.

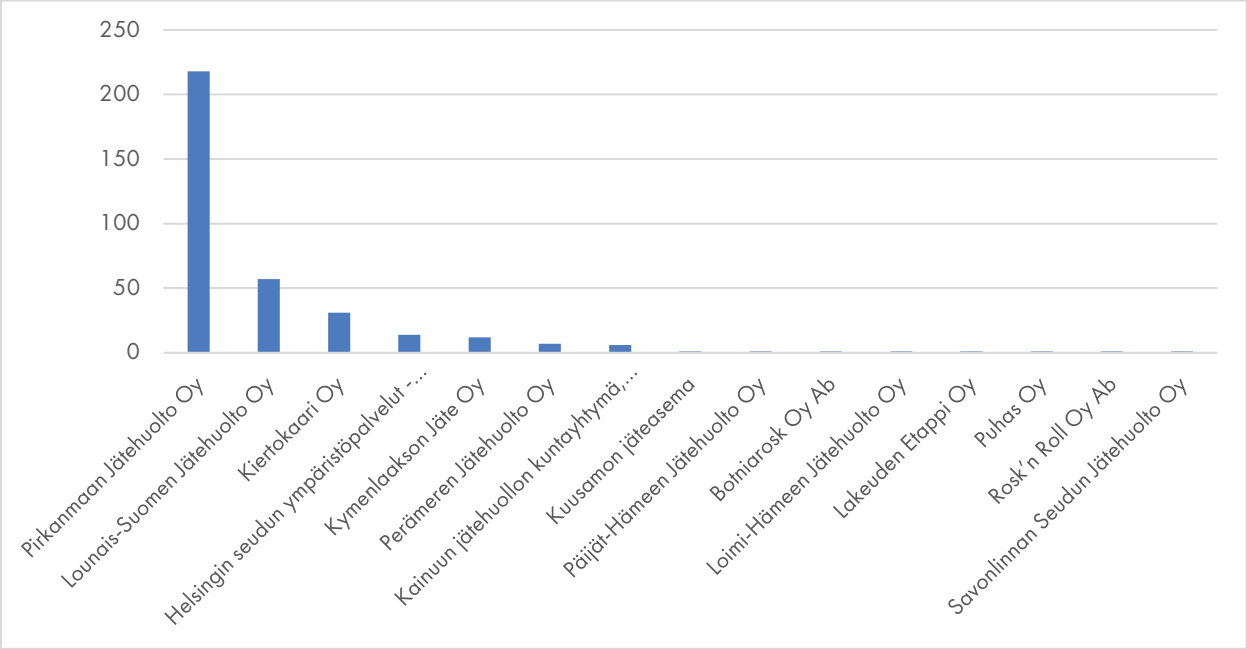


Kuvio 1. Yritysjätteen jätehuoltovaihtoehdot.

TSV-sopimus voidaan solmia korkeintaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ennen vuotta 2020 solmitut TSV-sopimukset ovat siten voimassa korkeintaan vuoden 2022 loppuun. Materiaalitorille kertyy TSV-sopimuksia koskevaa aineistoa kahta kautta. Kun markkinapuute on todennettu Materiaalitorilla ja päädytään solmimaan jätelaitoksen kanssa TSV-sopimus, tulee sopimus kirjattavaksi

Materiaalitorille.[5] Sopimuksesta käy ilmi, mitä jätelajia ja minkälaista palvelua se koskee sekä arvioitu jätteen määrä ja sovittu palvelun hinta. Tämän lisäksi jätelaitosten tulee raportoida Materiaalitorille oleelliset tiedot sen ulkopuolella tarjotusta TSV-palvelusta. Tällaisia palveluita voivat olla Materiaalitorin käyttövelvoitteen ulkopuolella tehdyt TSV-sopimukset tai ennen vuotta 2020 solmittujen ja yhä voimassa olevien TSV-sopimusten perusteella tarjotut palvelut.

Toissijaisen vastuun palveluista tehdyissä sopimuksissa on jätelaitoksittain huomattavia eroja niiden lukumäärässä ja palveluiden arvossa. Alla olevassa kuviossa 2 on esitetty Materiaalitorilla solmittujen voimassa olevien sopimusten lukumäärä.[6] Kaikkiaan 353 voimassa olevista TSV-sopimuksesta Pirkanmaan Jätehuolto Oy on solminut 218, eli 61,76 prosenttia. Lounais-Suomen Jätehuolto Oy on solminut toiseksi eniten, 57 TSV-sopimusta. Kolmantena on Oulun seudun Kiertokaari Oy 31 TSV-sopimuksella. Muilla jätelaitoksilla on yksittäisiä sopimuksia Materiaalitorilla.



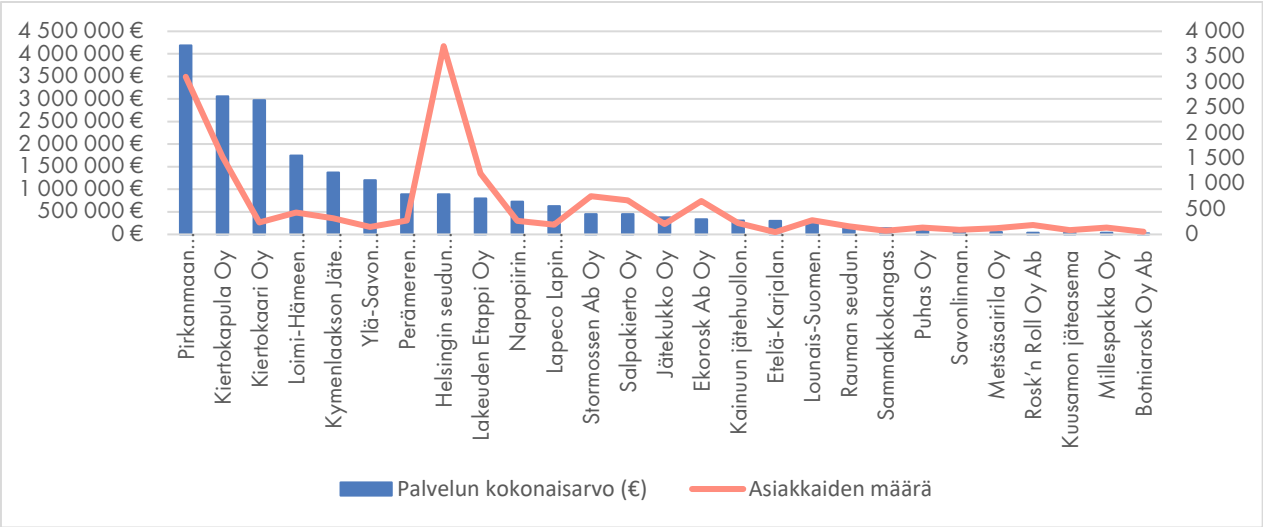
Kuvio 2. Materiaalitorilla solmitut sopimukset jätelaitoksittain.

TSV-asiakkaista vain osa on solminut sopimuksen Materiaalitorilla. Kuviossa 3 on esitetty vuodelta 2020 jätelaitosten Materiaalitorille raportoimien ja sen ulkopuolelta tarjottujen TSV-palveluiden kokonaisarvo ja asiakkaiden määrä. Pirkanmaan Jätehuollon Materiaalitorin ulkopuolisten TSV-palveluiden arvo oli noin 4,2 miljoonaa euroa ja Kiertokapulan ja Kiertokaaren noin kolme miljoonaa euroa. Asiakkaiden määrässä Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä HSY oli

[5] Joko sopimus tehdään Materiaalitorilla, tai jätelaitoksen tulee 14 vuorokauden kuluttua sopimuksen tekemisestä toimittaa sopimusta koskevat oleelliset tiedot Materiaalitorille.

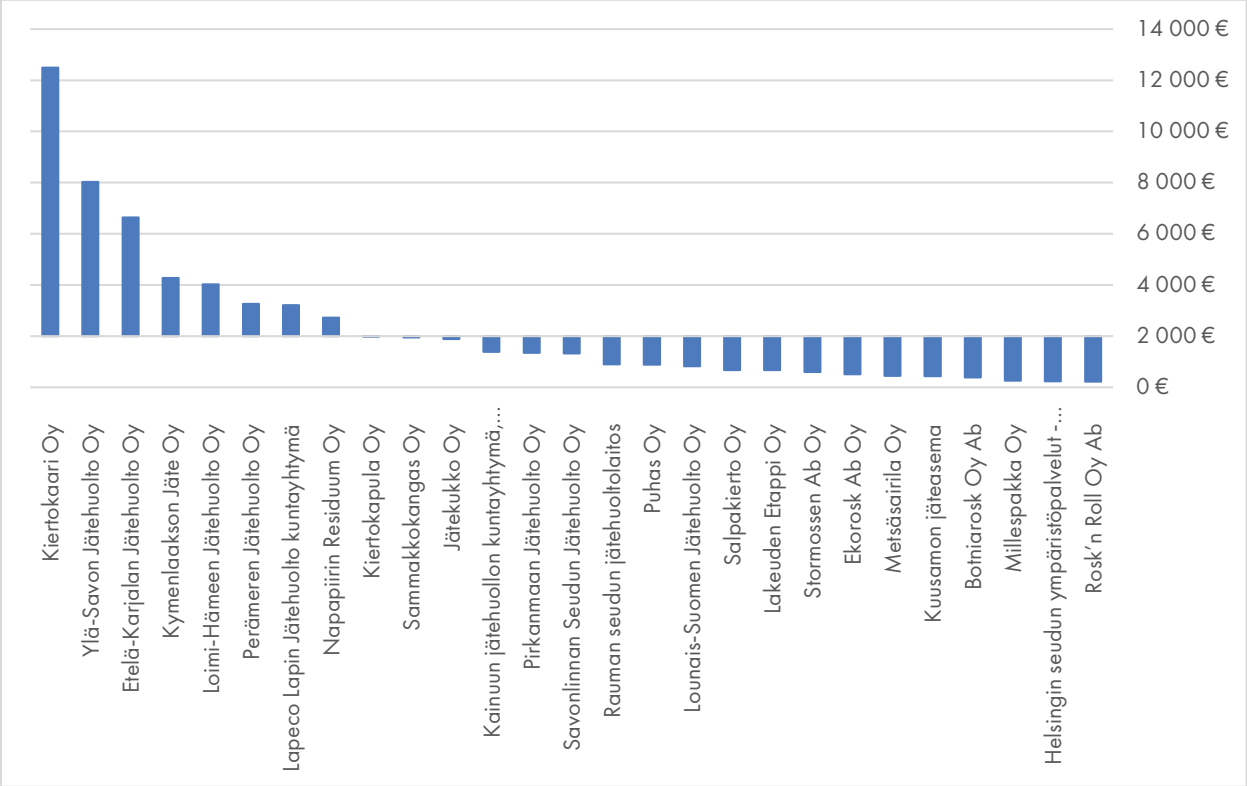
[6] Kuvion 2 tilanne 15.12.2021 Materiaalitorin tilastojen mukaan.

ykkönen, 3 708 asiakkaalla. Pirkanmaan Jätehuollon Materiaalitorin ulkopuolisten TSV-asiakkaiden määrä oli 3 102. Muiden jätelaitosten asiakasmäärät olivat selvästi pienempiä.



Kuvio 3. Materiaalitorin ulkopuolella solmittujen TSV-sopimusten arvo ja asiakkaiden määrä vuonna 2020.

Keskimääräisen Materiaalitorin ulkopuolisen TSV-asiakkaan palvelun arvo on jätelaitoksittain esitetty seuraavassa kuviossa 4. Keskimäärin TSV-palvelun arvo oli suurin Kiertokaari Oy:llä, noin 12 500 euroa. Kaikkiaan kahdeksalla jätelaitoksella palvelun keskimääräinen asiakaskohtainen arvo ylitti 2 000 euroa vuonna 2020. Koska kyseiset TSV-palvelut ja niitä koskevat sopimukset on solmittu Materiaalitorin ulkopuolella, on kyseessä joko vanhoista vielä voimassa olevista suurten asiakkaiden TSV-sopimuksista, äkillisestä ja odottamattomasta palvelun tarpeesta tai asiakas on arvioinut tarvitsemansa palvelun arvon liian alhaiseksi. Muussa tapauksessa isossa osassa sopimukset olisi tullut solmia Materiaalitorin menettelyjä käyttäen.

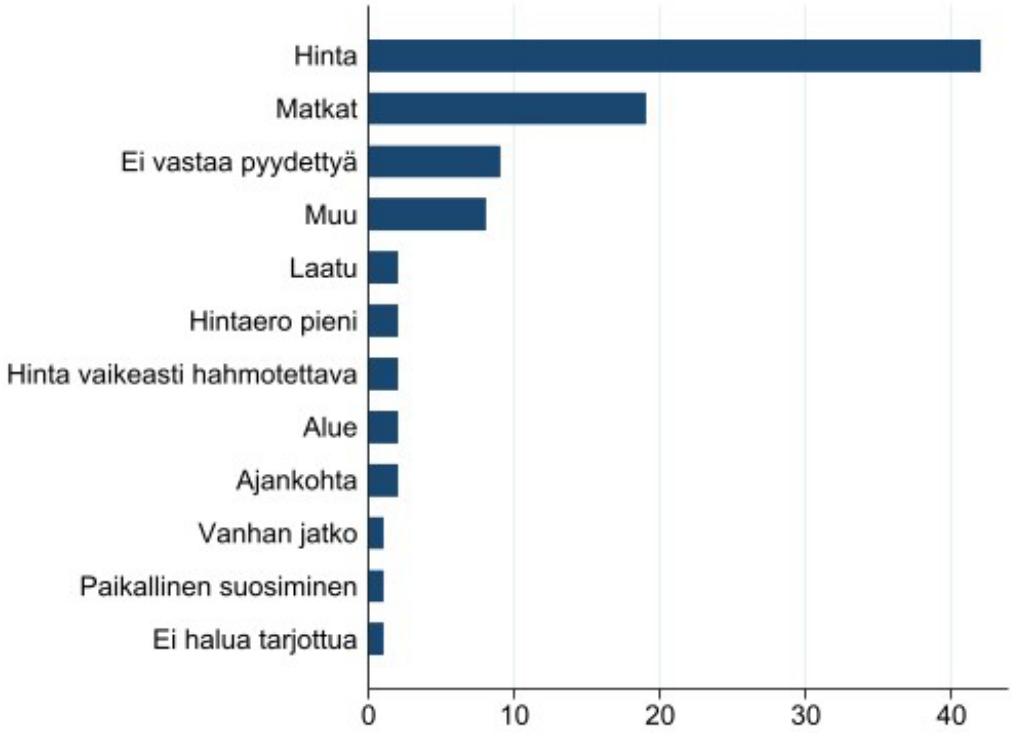


Kuvio 4. Materiaalitorin ulkopuolella tarjottujen TSV-palveluiden keskimääräinen arvo.

Kun Materiaalitorille jätettyyn tarjouspyyntöön ei määräajassa jätetä yhtään tarjousta, täyttyvät muun palveluntarjonnan puutteen toteamisen kriteerit jätelain 33 §:n 2 momentin mukaisesti ja esteitä TSV-pyynnölle ja sopimuksen tekemiselle ei ole. Jos tarjouspyyntöön kuitenkin tulee tarjous tai tarjouksia, TSV-sopimus voidaan solmia vain, jos tarjoukset arvioidaan kohtuuttomiksi. Hallituksen esityksen (HE248/2018 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutaan tarjousten kohtuullisuuden arvioinnista seuraavaa.

> *"Muun palvelutarjonnan kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana olisi jätteen haltijan tekemä arvio, joka perusteltaisiin jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa. Tietoalustassa 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 velvoitteiden 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 jätehuoltopalvelun (kuljetus, käsittely) hyödyntämiseen. Kohtuuttomana ei sitä vastoin yleensä voitaisi pitää tarjousta jätehuollon kokonaispalvelusta, vaikka se joiltain osin perustuisi kunnan toissijaiseen jätehuoltopalveluun. Muun palvelutarjonnan puutetta voisi lisäksi osoittaa yksityisestä jätehuoltopalvelusta pyydetty kohtuuton hinta. Kuitenkaan pieni poikkeama kunnan järjestämän palvelun hinnasta ei voisi olla riittävä peruste kunnan toissijaiselle jätehuoltopalvelulle."*

Tarjouksen hylkääminen kohtuuttomana perustuu tarjouspyynnön jättäneen yrityksen omaan arvioon. Materiaalitorille tulee kirjata hylkäämisen peruste. Kuviossa 5 on esitetty tarjousten hylkäämisperusteita.[7] Hinnan kohtuuttomuusarviointi on selvästi yleisin hylkäämisperuste. Esitöiden mukaan pieni poikkeama kunnan järjestämän palvelun hinnasta ei voi olla riittävä hylkäämisperuste.



Kuvio 5. Materiaalitorille ilmoitetut tarjousten hylkäämisperusteet.

TSV-sopimuksia Materiaalitorin kautta tehneille yrityksille suunnatulla Webropol-kyselyllä selvitettiin tarkemmin sitä, miten käytännössä yritykset ovat tarjousten kohtuullisuusarviointia tehneet. Edellä kuvattujen havaintojen perusteella kohdistettiin kysely Pirkanmaan alueen yrityksille. Kyselyn mukaan tieto yrityksille Materiaalitorin käyttövelvoitteesta ennen TSV-sopimusta tuli useimmiten jätelaitokselta (79 % vastauksista). Saatujen tarjousten kohtuullisuutta ei juuri arvioida, Materiaalitorille tarjouspyynnön jättäminen pidetään tarpeettomana välivaiheena ja jätehuoltopalvelu halutaan saada suoraan kunnalliselta jätelaitokselta.[8]

[7] Tarkastelu on tehty elokuussa 2021 ja mukana ovat heinäkuuhun 2021 mennessä Materiaalitoriin kirjatut tapaukset.

[8] Seuraavat vastaukset kysymyksiin kuvastavat tilannetta. Miten arvioitte saatujen tarjousten kohtuullisuutta? ”En edes avannut niitä”, ” En arvioinut tarjouksia. Olen ollut tyytyväinen kunnalliseen toimijaan ja kustannus yhtiön koko kustannusrakenteessa niin pieni, etten nähnyt järkeä käyttää asiaan aikaa enempää kuin on pakko.” Kuvailkaa, miten

Materiaalitoria ylläpitävä ja kehittävä Motiva Oy antoi KKV:lle lausunnon, jossa se toi esiin havaintoja Materiaalitorin käytöstä TSV-palvelua edeltävän markkinapuutteen toteamisessa. Lausunnon mukaan kaikista ilmoituksista, joissa haetaan jätteille vastaanottajaa, yli puolet johtavat TSV-sopimukseen. Pirkanmaan alueella osuus on yli 70 prosenttia. Jätealan yritykset ovat ilmoittaneet Motivalle, että heidän jättämänsä tarjoukset hylätään kohtuuttomina, vaikka hinta ei olisi kunnallista jätetaksassa määrättyä TSV-palvelun hintaa korkeampi. Jätteenhaltijat ovat puolestaan ilmoittaneet, että ne eivät halua katkaista toimivaksi koettua palvelua ja ovat valmiita, vaikka maksamaan enemmän siitä, että saavat käyttää kunnallista palvelua. Jätteiden haltijoiden yhteydenotoista Motivalle on myös saanut sellaisen kuvan, että jätelaitos neuvoo ja ohjaa jätteen haltijoita Materiaalitorin käytössä siten, että TSV-sopimus voidaan solmia sen sijaan, että jätteenhaltija löytäisi tarvitsemansa palvelun markkinaehtoisesti.

Kuntien toissijaisen vastuun palveluiden määrä vaihtelee alueittain erittäin merkittävästi. TSV-palvelun mahdollisuus on myös yksityisten jätehuoltoalan yritysten näkemysten mukaan tärkeää ja välttämätöntä, jotta jätteiden asianmukainen käsittely varmistetaan kaikissa tapauksissa. Osa TSV-palveluista ja sopimuksista ei kuitenkaan perustu aitoon markkinapuutteeseen. Tämän selvityksen ja arvioinnin näkökulmasta keskeistä on, missä määrin tilannetta saadaan korjattua vuoteen 2030 mennessä. Nyt TSV-palveluna tarjottava jätehuolto kuuluisi siltä osin kilpailluille markkinoille, kun kyse ei ole markkinapuutteesta. Näihin palveluihin liittyvä liikevaihto siirtyisi silloin osin yksityisille jätehuoltoyrityksille ja osin jätelaitosten markkinaehtoiseen toimintaan ulosmyyntirajan sen salliessa.

TSV-sopimus syntyi ja miten hyvin Materiaalitori mielestänne soveltui tähän tarkoitukseen. ”Sain ohjeet lomakkeen täyttöön pyydettyäni Pirkanmaan Jätehuollosta. En ymmärtänyt mikä tämän idea edes oli.”, ”Pirkanmaan jätehuolto ohjeisti, että ilmoittakaa palvelutarve Materiaalitoriin kahdeksi viikoksi ja tehdään sen jälkeen sopimus heidän kanssa TSV tarpeesta”, ” Hylkäsin muut saadut tarjoukset ja pyysin TSV-sopimusta. TSV-sopimus syntyi vaivattomasti tämän jälkeen.” Vapaa sana ja kommentit Materiaalitorin käytöstä. ”Yksi pakote, joka tuli hoidettua. Mikään ei muuttunut”, ”Palvelu ei toimi niinkuin pitäisi,koska kunnallinen palveluntarjoaja haluaa palvelun itselleen joka tapauksessa, eikä vasta toissijaisen tarpeen mukaisesti. Muut eivät kuulemma viitsi tarjota, koska kunnallinen tarjoaja on mukana alusta asti tarjoamassa.”

5 ULOSMYYNTIRAJAN SUURUUDEN VAIKUTUKSET

Yleinen ulosmyyntiraja on euromääräisenä 500 000, jos sidosyksikön keskimääräinen liikevaihto ylittää 10 miljoonaa euroa. Tätä pienemmillä sidosyksiköillä ulosmyyntiraja on viisi prosenttia liikevaihdosta. Jätelain mukaan jätealalla ei sovelleta 500 000 euron enimmäisrajaa, minkä lisäksi ulosmyyntiraja on 10 prosenttia liikevaihdosta.

Vaikutusten arvioimisen kannalta keskeisiä tekijöitä ovat jätelaitosten liikevaihto, siinä odotetut muutokset ja toissijaisen vastuun palvelun suhde markkinaehtoiseen toimintaan. Tämän lisäksi vaikutusta on sillä, miten jätelaitokset päätyvät ratkaisuun markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisestä.

Jätelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto vuodelta 2020 oli noin 464 miljoonaa euroa. Markkinaehtoisen toiminnan yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 13 miljoonaa euroa, eli vain 2,8 prosenttia liikevaihdosta. Markkinaehtoinen liikevaihto ylitti 500 000 euroa yhdellätoista jätelaitoksella ja seitsemällä se ylitti myös viiden prosentin liikevaihtorajan. Nykyisellään niiden jätelaitosten liikevaihto, joiden toimintaan ei jätealan poikkeavalla ulosmyyntisääntelyllä näyttäisi oleva vaikutusta, on noin 240 miljoonaa euroa.

Erilliskeräys ja kierrätystavoitteet

Jätelain (714/2021) uudistuksessa asetettiin uudet kierrätystavoitteet ja muutettiin yhdyskuntajätehuollon ja pakkausjätehuollon vastuita. Osa uudistuksen sisällöstä on EU-direktiivien voimaan saattamista, mutta osassa muutoksista lähtökohdat ovat kansalliset. Uudistusta perusteltiin muun muassa sillä, että tähän mennessä jätealan vastuut ovat olleet sekavat ja eri kunnissa on ollut erilaiset tavat järjestää jätehuolto. EU on myös esittänyt huolensa muun muassa siitä, kuinka jätteenpoltto on toisinaan houkuttelevampi vaihtoehto kuin lajittelu ja kierrätys[9].

Jäteasetuksen (978/2021) 23 §:ssä määritetyt yhdyskuntajätteen uudet kierrätystavoitteet ovat vuonna 2025 vähintään 55 prosenttia, 60 prosenttia vuonna 2030 ja 65 prosenttia vuonna 2035. Pakkausjäteasetuksen (1029/2021) 7 §:n mukaan kaikesta pakkausjätteestä tulee kierrättää 65 prosenttia vuonna 2025 ja 70 prosenttia vuonna 2035. Pakkausjätteellä on myös materiaalikohtaisia kierrätystavoitteita asetuksen 8 §:n mukaisesti.

Taulukosta 1 löytyvät eri materiaalien kierrätystavoitteet vuosille 2025 ja 2030.[10]

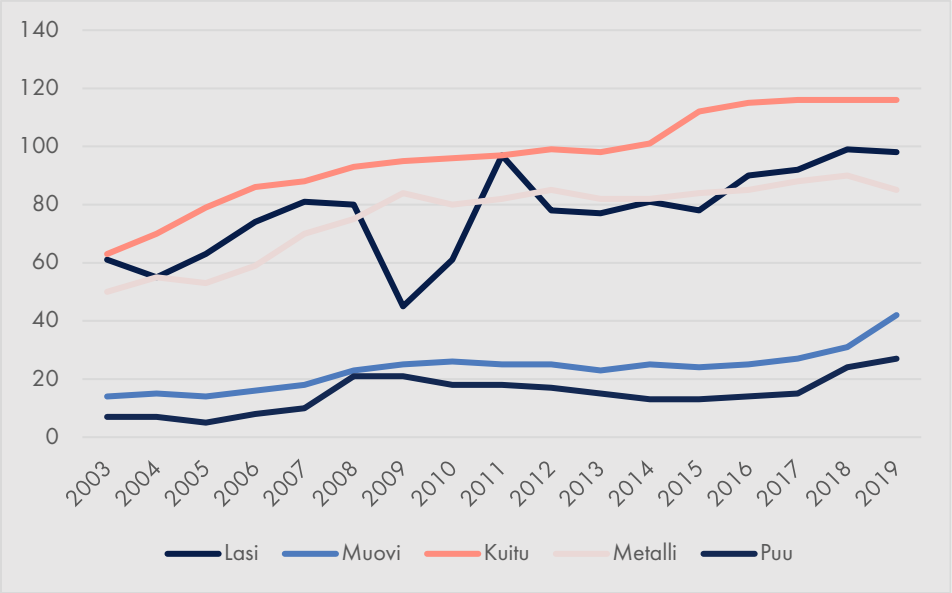
[9] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: EU:n ympäristölainsäädännön arviointi 2019; Maaraportti – SUOMI; Oheisasiakirja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019: Eurooppa suojelee kansalaisiaan ja parantaa heidän elämänlaatuaan. SWD/2019/136 final

[10] Taulukon 1 ja kuvion 6 tietojen lähde: Pirkanmaan ELY-keskus. Pakkausjätetilastot.

Taulukko 1. Pakkausmateriaalien kierrätystavoitteet.

	2025	2030
Muovi	50	55
Puu	25	30
Rautametalli	70	80
Alumiinimetalli	70	80
Lasi	70	75
Paperi ja kartonki	75	85

Kuviossa 6 on puolestaan erilaisten pakkausmateriaalien kierrätysasteiden kehitys vuodesta 2003 vuoteen 2019.



Kuvio 6. Pakkausmateriaalien kierrätysasteiden kehitys vuodesta 2003 vuoteen 2019.

Uusista tavoitteista vaikeimmin saavutettavana on pidetty muovipakkausten kierrätysastetta (tavoite 50 %, kun kierrätysaste oli 42 % vuonna 2019). Tavoitteen haastavuutta lisää se, että kierrätysasteen laskentasäännöt muuttuvat. Tilastokeskuksen arvion mukaan laskentasääntöjen muutoksen vaikutus kierrätysasteeseen vaihtelee jätelajeittain, ja on suuruudeltaan noin 1–6 prosenttiyksikköä.[11]

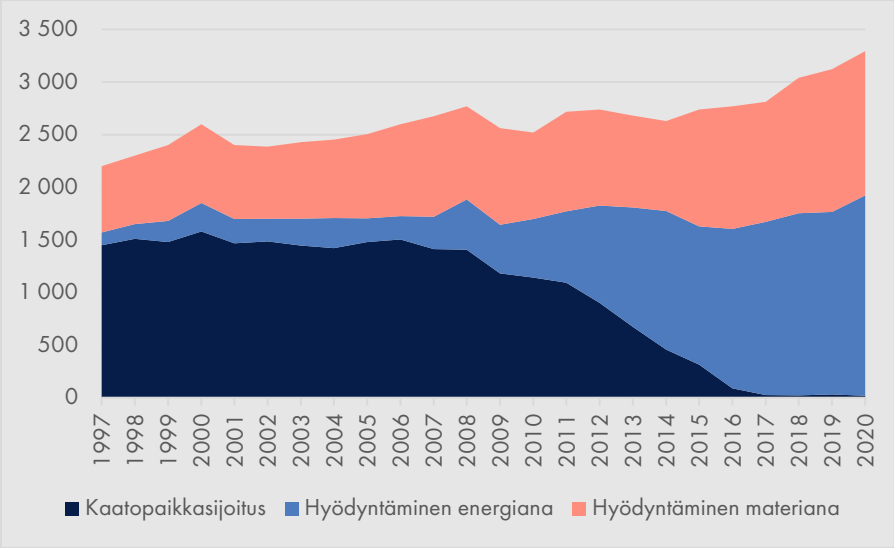
Kierrätysasteen nostaminen edellyttää seka- ja energiajätteen määrän pienenemistä. Jätelaitokset ovat tehneet 2000-luvulla lukuisia sekajätteen koostumustutkimuksia, joista Suomen Kiertovoima

[11] Tilastokeskus (2019) Yhdyskuntajätteiden ja pakkausjätteen käsittelyasteen uudet laskentasäännöt sekä niiden vaikutukset tiedonkeruuseen ja jätetilastoihin.

(KIVO) ylläpitää yhteenvetoa ja koostumustietopankkia.[12] Tuoreimpia tietoja tarjoavat Salpakierto Oy:n ja Ekokympin tekemät tutkimukset.[13] Sekajätteessä jakeista eniten on molempien selvitysten mukaan biojätettä.[14] Myös muovin määrä seka- ja energiajätteestä on yhä huomattava. Salpakierron tutkimuksessa sekajätteestä 18,3 prosenttia oli muovia ja energiajätteestä 38,6 prosenttia. Muovipakkausten osuus sekajätteestä oli Ekokympin selvityksessä keskimäärin 16,3 prosenttia.[15] Myös muita jatkossa aiempaa laajemmin erilliskerättäviä jätteitä oli huomattavia määriä. Salpakierron ja Ekokympin tutkimuksissa sekajätteessä kartonkia oli 7,3 ja 9,0 prosenttia ja tekstiilejä 5,7 ja 9,6 prosenttia.

Jätteen energiahyödyntäminen

Jätteen energiahyödyntäminen on lisääntynyt rajusti 2010-luvulla. Kuviosta 7 voidaan havaita energiahyödyntämisen kasvun vähentäneen kaatopaikkasijoitusta. Yhdyskuntajätekertymä asukasta kohden on samalla lisääntynyt. Tilastokeskuksen jätetilaston mukaan yhdyskuntajätteestä, jonka kokonaismäärä vuonna 2020 oli noin 3,3 miljoonaa tonnia, energiahyödynnettiin 58 prosenttia. Edellisvuodesta 2019 yhdyskuntajätteen kokonaismäärä lisääntyi yli viisi prosenttia, mutta jätteiden materiaalihyödynnyksen osuus laski. Jätelaitoskohtaisesti erot jätteiden käsittelytavoissa ovat suuria. Selvityspyyntöihin saatujen vastausten perusteella poltettavan jätteen osuus kaikesta jätelaitoksen käsittelemästä jätteestä vaihtelee 25 ja 75 prosentin välillä.



Kuvio 7. Yhdyskuntajätteiden määrän kehitys käsittelytavoittain.

[12] https://kivo.fi/ymmarramme/koostumustietopankki/

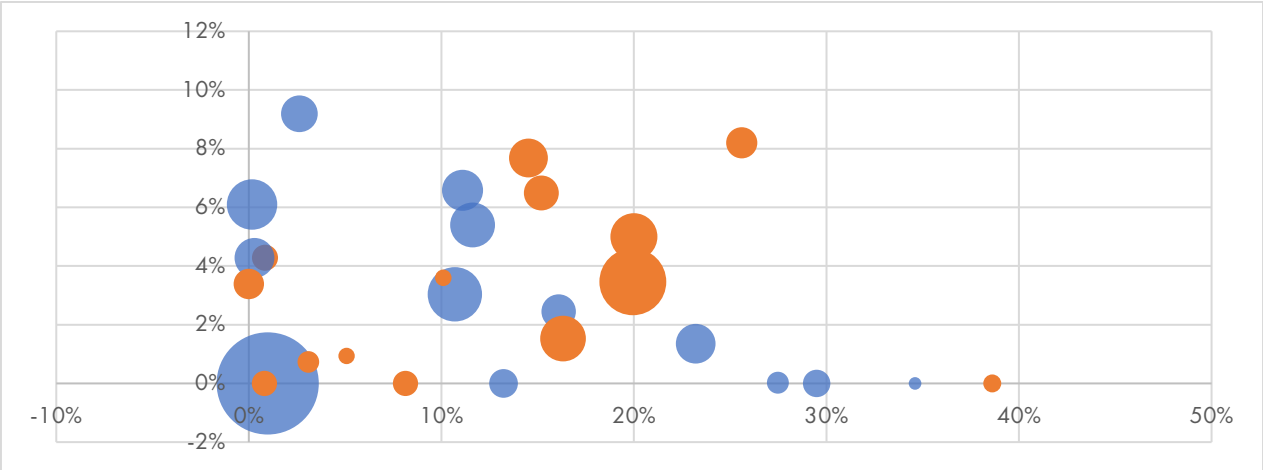
[13] https://salpakierto.fi/wp-content/uploads/2021/08/Loppuraportti-seka-ja-energiajatteen-koostumustutkimus-2021.pdf ja https://www.ekokymppi.fi/media/tutkimukset-ja-raportit/jatetutkimus2020-web.pdf

[14] Jätteen koostumus vaihtelee alueittain ja kiinteistötyypin mukaan. Salpakierron tutkimuksessa biojätettä oli 37,3 %.

[15] Muovipakkausten lisäksi muuta muovia oli vielä keskimäärin 4,3 %.

Kierrätystavoitteisiin pääseminen edellyttää erityisesti muovin ja tekstiilien osuuden vähentämistä sekajätteessä. Samalla se vähentää energiana hyödynnettävän jätteen määrää. Monet jätelaitokset ovat osaomistajina jätteenpolttolaitoksissa ja hallinnoivat jätteenpolttokapasiteettia sekä ovat sitoutuneet toimittamaan polttolaitoksille tietyn vähimmäismäärän poltettavaa jätettä. Jo nykytilanteessa jätelaitosten hallinnoima kotitalousjäte ei yksin riitä täyttämään toimitussitoumuksia. Jätelaitosten kautta poltettavaksi menee merkittäviä määriä yritysjätettä, joko jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan, tai toissijaisen vastuun jätehuollon kautta.

Seuraavassa kuviossa 8 on esitetty jätelaitosten liikevaihtoa, sekä markkinaehtoisen toiminnan ja toissijaisen vastuun prosenttiosuuksia liikevaihdosta. Kuvassa pallon suuruus kertoo liikevaihdosta ja sen oranssiväri siitä, että kyseisellä jätelaitoksella on omistusosuus jätteen poltosta. Vaaka-akselilla on TSV-toiminnan osuus liikevaihdosta ja pystyakselilla markkinaehtoisen toiminnan osuus.[16]

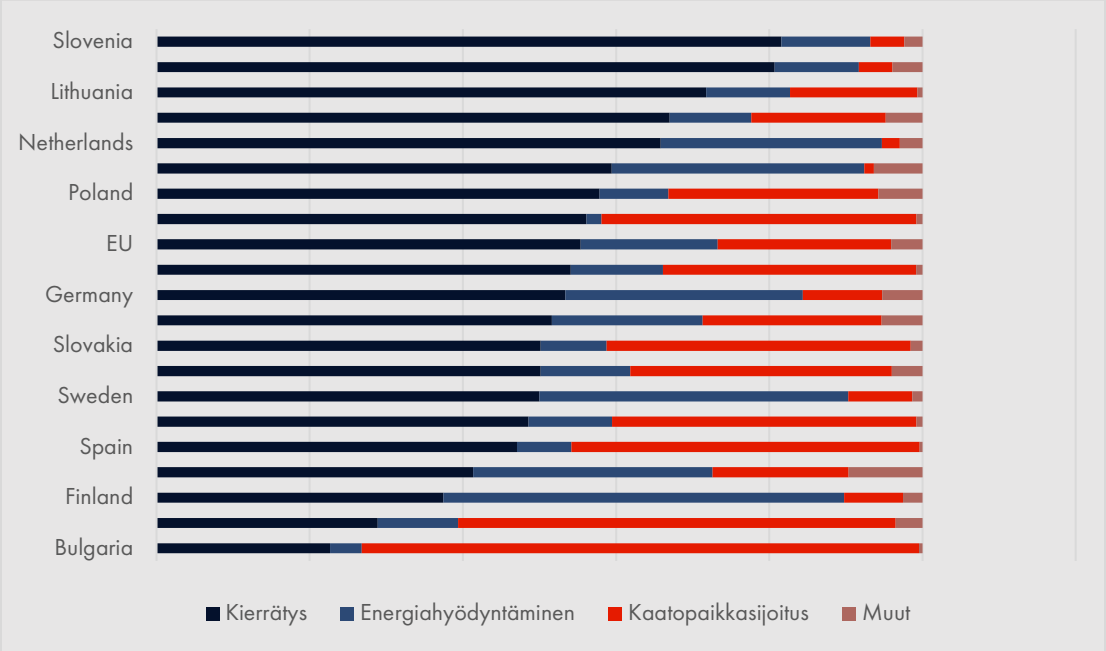


Kuvio 8. Jätelaitosten markkinaehtoisen ja TSV-toiminnan osuus liikevaihdosta.

Kuviosta näkyy se, että jätteenpolttolaitoksen omistus (oranssit pisteet) vaikuttaisi olevan yhteydessä suurempaan TSV-toiminnan osuuteen (oranssit ympyrät ovat keskimäärin sinisiä enemmän oikealla). Sen sijaan ainakaan kovin selkeää yhteyttä kuvasta ei näy ulosmyyntirajojen alla tapahtuvan markkinaehtoisen toiminnan ja TSV-toiminnan suuruuksien välillä.

Kuviossa 9 on esitetty tiettyjen Euroopan maiden erilaiset jätteen käsittelyjen osuudet. Jätteenpolton osuus on Suomessa useimpia muita EU-maita huomattavasti suurempi. Kierrätys on Suomessa, ainakin vielä vuonna 2018, ollut selvästi EU-28 maiden keskiarvon alapuolella.

[16] Kuvan tiedot on saatu vastauksina selvityspyyntöihin ja täydennetty jätelaitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista.



Kuvio 9. EU-maiden jätteenkäsittelytapojen suhteelliset osuudet vuonna 2018.

Levaggi ja muut (2020) tekevät muutaman huomion jätteenpolton yleisyydestä. Ensiksi kaatopaikkasijoitusta onnistuneesti vähentäneissä maissa on melko tasapainoinen kierrätyksen ja energiahyödyntämisen suhde, kun taas niissä maissa, joilla energiahyödyntäminen on vähäistä, päätyy suuri osa jätteestä yhä kaatopaikkasijoitukseen. Toiseksi ne maat, joissa jätteen energiahyödyntäminen on erityisen runsasta, kamppailevat kierrätysasteiden nostamisen ja jätteen synnyn ehkäisyn kanssa.

Jätteenpolton ja kierrätyksen välinen suhde näyttäytyy erilaisena maiden välisessä ja alueiden välisessä tarkastelussa. Niissä maissa, joissa jätteen energiahyödyntäminen on runsasta, on usein myös kierrätysaste hyvällä tasolla suhteessa maihin, joissa energiahyödyntäminen on vähäistä. Toisaalta maan sisällä näyttäisi olevan niin, että alueilla, joilla on jätteenpolttolaitos, on kierrätysaste alhaisempi kuin alueilla, joilla polttolaitosta ei ole.[17] Eroa voi selittää se, että kansallisella tasolla jätteen kaatopaikkasijoittamisen vähentäminen on ympäristöpoliittinen päätös, jossa materiaalikierrätys ja energiahyödyntäminen ovat komplementaarisia keinoja tavoitteeseen pääsemiseksi. Sitä vastoin aluetasolla kierrätys ja energiahyödyntäminen ovat käsittelytapoina substituutteja jätteen haltijan tai vastuutahon näkökulmasta.

Levaggi ja muut (2020) huomauttavat, että kierrätysasteen ja energiahyödyntämisen optimaalista suhdetta määrittävät niiden rajakustannukset. Kierrätysasteen nostamisen rajakustannukset kasvavat, ainakin tietyn pisteen jälkeen. Helpoiten kierrätettävä ja puhdas materiaali tulee

[17] Malinauskaite ja muut (2017).

kierrätettäväksi ensin. Kierrätysasteen nostaminen edellyttää likaisen ja vaikeasti kierrätettävän materiaalin lisäämistä, mikä nostaa käsittelyn yksikkökustannuksia, eli toisin sanoen rajakustannukset kasvavat. Vastaavasti energiahyödyntämisen lisääminen tapahtuisi huonommin polttoon sopivan jätteen osuutta lisäämällä. Näin ollen myös energiahyödyntämisen rajakustannukset tietyn tason jälkeen kasvavat. Jätteenhaltijan näkökulmasta taloudellinen optimointi tapahtuisi vaikuttamalla kierrätysasteeseen ja energiahyödyntämiseen siten, että niiden rajakustannukset ovat yhtä suuret.

Jätelaitosten omistuksilla jätteenpolttolaitoksista on vaikutusta myös ulosmyyntirajan arvioimiseen. Jätteenpolttokapasiteetin hallinta yli omien energiahyödyntämisen tarpeiden mahdollistaa kapasiteetin eteenpäin myymisen. Porttimaksut poltettavalle jätteelle vaihtelevat merkittävästi ja ovat pienimmät niille jätelaitoksille, jotka polttolaitosta omistavat. Polttolaitokseen investoiminen edellyttää pitkäaikaista toimitussopimusta, jossa jätelaitos sitoutuu toimittamaan poltettavaa jätettä riittävässä määrin ja polttolaitos sitoutuu sitä ottamaan vastaan. Tällainen pitkäaikainen sopimus tekee jätelaitoksesta portinvartijan jätteen energiahyödyntämiselle.

Selkeimmin tämän merkitystä kuvastaa Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY:n tytäryhtiö Uudenmaan Woima Oy, jonka tehtävänä on edelleenmyydä Vantaan Energian jätteenpolttokapasiteettia. Yrityksen liikevoitto kertoo jätteenpolttokapasiteetin hallinnan arvosta. Vuonna 2020 Uudenmaan Woima toimitti Vantaan Energialle noin 106 000 tonnia sekajätettä.[18] Yrityksen liikevoitto oli 4 022 000 euroa.

Kun kierrätysaste nousee ja mikäli jätteen määrä ei kokonaisuutena merkittävästi lisäänny, voi energiahyödynnettävästä jätteestä tulla osittain jopa pulaa. Poltettavan jätteen toimitusvelvollisella jätelaitoksilla on vaihtoehtoisia keinoja varmistaa, että ne voivat täyttää sitoumuksensa. Helpoin tapa on hillitä kierrätysasteen nousemista. Tähän voi vaikuttaa siten, että erilliskeräys järjestetään niin suppeana kuin se on sallittua ja pidättäydytään ohjaamasta syntypaikkalajittelua jätetaksan avulla. Jätelaitos voi myös pyrkiä saamaan hallintaansa yritysten jätteitä, joko markkinaehtoisesti tai TSV-palveluna. Kolmas ja kilpailuneutraliteetin ja kierrätystavoitteiden kannalta suositeltavin keino olisi antaa polttokapasiteetin edelleen myyminen erillisen yhtiön tehtäväksi, kuten Uudenmaan Woiman tapauksessa on tehty.

Ulosmyyntirajan vaikutus jätelaitosten strategisiin valintoihin

Yritykset, mukaan lukien kunnalliset jätelaitokset, reagoivat toimintaympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Reagointitapaan vaikuttaa se, mitä jätelaitoksissa pidetään toiminnan päämääränä. Selvityspyyntöihin saatujen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että jätelaitokset pyrkivät ennen kaikkea tarjoamaan kuntalaisille lakisääteiset jätehuoltopalvelut kohtuuhintaisesti. Vastauksissa kannettiin huolta myös käsittelyinfraan tehtyjen investointien kannattavuudesta, minkä todettiin olevan riippuvaista markkinaehtoisen jätteen saamisesta käsiteltäväksi. Osassa vastauksia oltiin

[18] https://www.hsy.fi/jatteet-ja-kierratys/jatehuollon-avainlukuja/

niin ikään huolissaan erityisesti pienten ja syrjäseuduilla toimivien yritysten jätehuollon kustannuksista.

Ulosmyyntirajan suuruudella todettiin olevan selvä yhteys niin rakenteellisiin ratkaisuihin kuin käyttäytymiseen ja ohjaamiseen. Korkea ulosmyyntiraja mahdollistaisi aktiivisen kilpailemisen markkinaehtoisesta jätteestä ja jopa jo tehtyjen markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisen purkamisen. Alhaisen ulosmyyntirajan odotettiin vaikuttava TSV-palveluiden kysyntään.

6 YHDYSKUNTAJÄTEHUOLTO JA KILPAILUNEUTRALITEETTI-SÄÄNTELY RUOTSISSA JA TANSKASSA

Jätehuolto Ruotsissa

Ruotsissa kunnat vastaavat kunnan alueella syntyvän yhdyskuntajätteen keräyksestä, kuljetuksesta ja kierrätyksestä tai hävittämisestä, mikäli jäte ei kuulu tuottajavastuun alaisuuteen. Myös yrityksissä syntyvä yhdyskuntajäte kuuluu kunnalliselle jätehuollolle. Ruotsissa on kunnilla selkeämpi monopoliasema jätehuollossa kuin muissa Pohjoismaissa, mutta jätelainsäädäntöön on tulossa muutoksia vuoden 2022 alusta.

Ruotsin ympäristökaaren (Miljöbalk) mukaan kunnilla on vastuu järjestää yhdyskuntajätteen keräys, kuljetus ja käsittely. Lisäksi kuntien vastuulla on myös kotitalouksien ja vastaavien jätevedet ja rakennus- ja purkujätteet, jotka eivät synny ammattimaisesta toiminnasta. Jätteitä varten kunnilla tulee olla sanitaatiosuunnitelma, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy. Sanitaatiosuunnitelma sisältää jätesuunnitelman ja siihen liittyvät määräykset muun muassa jätteiden lajittelusta. Jätteet on lajiteltava ja hävitettävä EU:n jätehierarkian mukaisesti. Kuntien tulee muun muassa järjestää erillinen elintarvikejätteen keräys ja kuljetus tammikuusta 2022 eteenpäin. Tämä koskee niin kotitalouksia kuin yrityksiä. Mikäli elintarvikejäte kompostoidaan itse, siitä tulee tehdä ilmoitus kunnalle. Vuoden 2022 alusta muuttuu myös kierrätyspaperin keräysjärjestelmä. Tällä hetkellä kierrätyspaperia kerätään tuottajavastuun alaisesti, mutta vuoden vaihteen jälkeen keräysvastuu siirtyy kunnille. Tulevaisuudessa myös pakkausjäte tulee erotella muusta jätteestä ja kerätä erilliskeräyksenä. Erilliskerättyjä jätteitä ei saa polttaa, vaan ne tulee toimittaa jätteenkäsittelylaitoksiin. Jätteen kierrätys on Ruotsissa melko heikolla tolalla, sillä tutkimusten mukaan noin 80 % poltettavasta jätteestä voitaisiin hyödyntää muuhun tarkoitukseen. Ruotsin lainsäädännössä ei ole määritelty, minkä kokoisille asuinalueille tulee järjestää erilliskeräykset eikä lainsäädännössä täsmennetä sitä, milloin jätteet tulee kerätä suoraan kiinteistöiltä ja milloin yhteisiltä keräyspisteiltä.

Ruotsissa on ryhdytty kehittämään lainsäädäntöä kohti kunnallisen jätemonopolin purkamista. Erityisesti yrityksille haluttaisiin mahdollistaa toiselta yksityiseltä yritykseltä ostettu jätehuoltopalvelu. Jätesektorin vapauttamista hidastaa pelko jätteiden epäasiallisesta käsittelystä, mikäli kunnat eivät enää olisi vastuussa kokonaisuudesta. Ruotsissa ammattimaisesti jätettä kuljettavilla ja käsittelevillä tahoilla tulee olla joko tätä tarkoitusta varten haettu lupa tai ilmoitus tehtynä lääninhallitukselle. Tätä lupaa tai ilmoitusta hyödynnetään myös jätteiden käsittelyn valvonnassa. Jätteitä luovuttavan tahon on varmistettava, että jätteen vastaanottajalla on asianmukaiset luvat kuljetukselle tai käsittelylle.

Uudistusten vaikutuksista on arvioitu, että noin 7 000 yritystä ja noin 27 prosenttia jätteistä siirtyisi yksityisille palveluntarjoajille viiden vuoden sisällä muutoksista. Nämä yritykset ovat

isoja yrityksiä, jotka voivat kilpailuttaa tehokkaasti suuren määrän jätteitä ja saada näin kilpailukykyisen tarjouksen. Suurin osa Ruotsin yrityksistä (96 %) on alle kymmenen henkeä työllistäviä, joilla myös jätemäärät ovat verrattain pieniä. Jätemaksua (jäteveroa) maksavat niin kotitaloudet kuin yritykset. Jätemaksu kattaa yhteiskuntajätteen kuljetuksen, käsittelyn sekä kaatopaikkamaksut. Kunnat eivät saa tehdä voittoa jätemaksuilla, edes yrityksiltä perityillä. Ruotsissa kunnallisten jäteyhtiöiden toiminta ei sisällä samanlaista markkinaehtoista jätehuoltotoimintaa kuin Suomessa, joten erillistä sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa koskeva pohdinta ei ole ollut tarpeen.

Ruotsissa otettiin käyttöön nimike yhdyskuntajäte vasta vuonna 2020. Tätä ennen yhdyskuntajätettä on nimitetty kotitalousjätteenä, mikä on aiheuttanut riitoja jätesektorilla. Yrityksissä syntyvän jätteen nimittämistä kotitalousjätteeksi pidettiin harhaanjohtavana. Nykyisin nimikkeenä on täsmällisemmin kuvaava yhdyskuntajäte. Yhdyskuntajäte on sekalaista jätettä, joka päätyy useimmiten poltettavaksi.

Ruotsissa kunta toimii jätehuollon ohjaus- ja valvontatehtävien ohella julkisena hankkijana.[19] Kunta määrittää sanitaatiosuunnitelman, joka sisältää muun muassa jätemaksut sekä jätteiden keräyksestä että käsittelystä. Valvontaviranomaisena kunta valvoo määräysten toteutumista ja kunnilla on joitain sanktiomahdollisuuksia. Myös neuvonta ja tiedottaminen kuuluvat kunnan viranomaistehtäviin. Kunnalla on asema myös hankkijana. Suurin osa Ruotsin kunnista on kilpailuttanut jätteenkeräyksen ulkopuolisille toimijoille, mutta useat kunnat hoitavat yhä keräyksen omana toimintanaan.[20] Pääsääntöisesti isommat kunnat tuottavat jätteenkeräyksen itse, ja pienemmät kunnat ovat hankkineet jätteenkeräyksen urakoitsijoilta. Osa kunnista on päätynyt jakamaan kunnan alueisiin, joissa osassa on kunnan oma keräys ja osassa on urakoitsija. Jätteenkeräyksen järjestelmä on samankaltainen kuin Suomessa, sillä erolla, että kunta on aina vastuussa jätteenkeräyksen järjestämisestä eikä kiinteistönhaltijan järjestämisvastuuta ole ollut käytössä.

Kilpailuneutraliteetti Ruotsissa

Keskeiset kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset löytyvät kilpailulaista (konkurrenslag 2008:579). Sen 27 §:n mukaan valtiolta, kunnalta tai maakäräjältä voidaan kieltää sellainen toiminta, joka vääristää tai estää kilpailun edellytyksiä, olemassaoloa tai kehittymistä markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa kieltää, jos se on lakisääteistä.

Kuntalaissa (kommunallag 2017:725) säädetään kunnan tarjoamien palveluiden ja hyödykkeiden omakustannusperiaatteesta. Kunnat ja maakäräjät voivat harjoittaa taloudellista toimintaa,

[19] Katso kunnan eri tehtävistä jätehuollossa 4 luku raportista " Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin".

[20] Noin 60 % kunnista on kilpailuttanut keräyksen ja noin 40 % hoitaa sen itse. Katso tarkemmin yleiskuvaus Ruotsin jätehuollosta: https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/Svensk_Avfallshantering_2020_EN.pdf

jos sillä ei tavoitella voittoa. Palveluista ja tavaroista perittävät maksut eivät saa ylittää niiden valmistuskustannuksia.

Ruotsissa ei ole kilpailuneutraliteettisääntelyn kohteelle kokonaisvaltaista kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta. Erityislailla on säädetty jätehuollon toimialalle vapaaehtoisesta kirjanpidon eriyttämisestä.

Kunnallisen jäteyhtiön on oikeuskäytännönkin mukaan mahdollista tarjota yksityistä palvelutarjontaa täydentävää palvelua. Tapauksessa Östra Göinge Renhållnings Ab kuntayhtiö sai järjestää kierrätyspaperille ja kartongille erilliskeräystä lisämaksutta. Paperin ja kartongin keräykselle on olemassa yksityiset markkinat, mutta lähtökohtaisesti vastaava keräyspalvelu ei ole taloudellisesti kannattavaa. Muun kunnallisen jätehuollon maksuilla subventoitu erilliskeräys todettiin sallituksi sillä perusteella, että se tuotti asiakkaille parempaa palvelua.

Ruotsissa kilpailuneutraliteettisääntely on pääasiassa ennakollista. Kuntien toimintaa markkinoilla on haluttu rajoittaa. Valvonta kohdistuu siihen, mitä toimintaa kunta harjoittaa. Puuttumiskeinona kilpailuneutraliteettiongelmien syntyessä on kyseisen toiminnan kieltäminen. Kiellon asettaa kilpailuviranomaisen esityksestä patentti- ja markkinaoikeus (Patent- och marknadsdomstolen).

Julkisten hankintojen sidosyksikköpoikkeusta koskeva sääntely on kirjattu hankintalain 3. lukuun. Ruotsissa on käytössä yleinen kahdenkymmenen prosentin ulosmyyntiraja. Jätealalle ei ole asetettu erillistä ja yleisestä poikkeavaa ulosmyyntirajaa.[21]

Jätehuolto Tanskassa

Tanskassa kunnat ovat ensisijaisessa vastuussa kotitalousjätteestä ja polttoon ja kaatopaikalle päätyvästä jätteestä. Tanskaan on tulossa voimaan uutta lainsäädäntöä, joka muuttaa vastuita. Lisäksi Tanskassa on myös tehty poliittinen päätös, jonka mukaisesti jätesektorin ilmastopäästöjä pyritään vähentämään ja vahvistamaan Tanskan asemaa kiertotalousmaana. Tanskassa on ollut runsaasti muutoksia jätesektorilla 15 viime vuoden aikana.

Tanskan jätelain mukaan kunnilla on vastuu kotitalousjätteen keräyksen järjestämisestä. Kunta saa itse päättää, käyttääkö se omaa kalustoaan jätteenkeräykseen vai kilpailuttaako se jätteenkeräyksen markkinoilla. Käytännössä suurin osa kunnista kilpailuttaa jätteenkeräyksen. Jätteen käsittelyn hoitaa kunta joko polttamalla tai sijoittamalla kaatopaikalle. Kierrätettävää jätettä koskevat erilliset säännökset. Tanskassa kaikkien kuntien, joissa on yli tuhat asukasta, on järjestävä keräys paperille ja pahville ja huolehdittava, että näistä jätteistä menee merkittävä osa kierrätettäväksi. Samoin yli kahden tuhannen asukkaan kunnissa on järjestettävä keräys lasijätteelle. Muoville ja metallille tulee myös järjestää keräys, mutta niille ei ole määritelty kunnan asukaslukuun perustuvaa rajausta. Erillis-

[21] Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

keräämistä koskevaa velvoitetta ei ole, vaan ainoa vaatimus on, että suuri osa näistä jätteistä on kierrätettävä. Suurin osa kunnista on järjestänyt kierrätettävistä jätelajikkeista erilliskeräykset, jolloin jäte saadaan lajiteltua jo syntypaikalla. Biojätteen erilliskeräykselle ei ole laissa velvoitetta, mutta monet kunnat ovat antaneet omia biojätteitä koskevia määräyksiä. Tanskassa on paljon kuntien omistuksessa olevia biokaasulaitoksia. Jätehuollon kustannukset katetaan melko samalla tavalla kuin Suomessa. Kunnat päättävät jätetaksat, joilla katetaan suunnittelun, hallinnon, sekä jäteyritysten operatiiviset kulut. Taksanmukaisen maksun jätehuollosta maksavat asuntokuntien lisäksi vapaa-ajan asunnot.

Yrityksillä on velvollisuus toimia jätehierarkian mukaisesti, eli ensisijaisesti vähentää jätteen määrää, käyttää jäte uudelleen tai valmistella se uudelleenkäyttöä varten tai valmistella se johonkin muuhun tarkoitukseen ja viimesijaisesti sijoittaa se jätteenkeräykseen. Lisäksi yrityksiä koskee velvollisuus lajitella jätteet jo niiden syntypaikalla. Kunnat järjestävät yritysten poltettavan ja loppusijoitettavan jätteen keräyksen ja käsittelyn, mutta kierrätettävät jätteet kuuluvat kilpailluille markkinoille. Markkinapuutetilanteessa on kunnalla lupa käsitellä myös kierrätettäviä jätteitä. Yritykset joutuivat maksamaan poltettavan ja loppusijoitettavan jätteen maksut kunnalle vuoteen 2019 asti, vaikka ne eivät olisi tuottaneet lainkaan jätettä. Tämä jätemaksu aiheutti riitoja, ja vuoden 2020 joulukuussa Tanskan korkein oikeus totesi tavan lainvastaiseksi tapauksessa TGnet ApS:n ja Kööpenhaminan kaupungin välillä (Sag BS-32728/2018-OLR). Tapauksessa pieni yhden hengen tietopalveluita tuottava yritys joutui maksamaan jätemaksua Kööpenhaminalle, vaikka yritys ei tuottanut jätettä.

Tanskan jätesektoria pyritään viemään kohti kiertotaloutta. Jatkossa tavoitteena on vähentää jätteenpolttoa ja lisätä kierrätystä. Tämä tavoite on kunnianhimoinen, sillä Tanskassa jätteenpolton osuus on suuri ja sinne tuodaan muualta Euroopan unionin alueelta poltettavaa jätettä. Yksi syy laajaan jätteenpolttoon on se, että Tanskassa on vuosia suunniteltu jätehuolto yhdessä energia- ja kaukolämpöverkon kanssa. Jätehuollon päästöjä pyritään pienentämään muun muassa jätteenpolttoa vähentämällä. Samalla jätehuoltojärjestelmä on tarkoitus uudistaa, sillä poltettavan ja kierrätettävän jätteen sääntely ei ole riittänyt pääsemään asetettuihin kierrätys- ja kiertotaloustavoitteisiin. Suunnitelmana on, että kaikki jätteenkäsittely siirtyisi yksityiseksi ja markkinaehtoiseksi toiminnaksi ja kunnalliset toimijat eivät enää käsittelisi jätettä. Tällä hetkellä yksityiset toimijat käsittelevät 95 % kierrätettävästä kaupallisesta jätteestä Tanskassa. Jatkossa Tanskassa olisi tarkoitus rakentaa jätteenpolttolaitosten sijaan jätteenkäsittely- tai jätteenlajittelulaitoksia, joista jäte päätyisi uudelleen käyttöön. Kunnille asetettaisiin jatkossa uusia jätteenkäsittelylaitoksia koskeva investointikielto, ja vain jo olemassa olevien laitosten ylläpito sallittaisiin. Kunnat saisivat perustaa jätteenkäsittelylaitoksia yhteistyössä yksityisten yritysten kanssa, mikäli alueella todetaan kyseistä jätejakeen käsittelyä koskeva markkinapuute. Tällöinkin toiminnan tulee olla markkinaehtoista, eikä perustettu yhtiö saa taloudellisesti hyötyä kunnan osaomistuksesta esimerkiksi paremmilla lainaehdoilla. Jätteenpolttolaitoksia kunnat saisivat yhä omistaa, mutta ne tulee yhtiöittää ja niiden on kilpailtava samoin markkinaehdoin kaupallisten

toimijoiden kanssa. Kuntien pääasialliselle vastuulle jää hoitaa jätteiden keräys ja käsittelyn kilpailuttaminen kaupallisilla toimijoilla sekä valvontatehtävät.

Kilpailuneutraliteetti Tanskassa

Tanskassa pääsääntönä on, että kunnat eivät voi harjoittaa elinkeinotoimintaa ilman erillistä sitä mahdollistavaa lainsäädäntöä. Tietyin edellytyksin kunta voi myydä muusta lakisääteisestä toiminnasta ylimääräiseksi jääneitä resursseja tai muita ylijäämiä. Toiminnan mitoituksen on täytynyt olla sellainen, että ylimääräistä resurssia ei ole syntynyt tarkoituksellisesti. Ylijäämän on myös täytynyt olla irrottamattomissa oleva osa kunnan lakisääteistä toimintaa. Ylijäämää voidaan jatkoprosessoida siten, että se on edelleen myyntikelpoista. Prosessointi ei itsessään saa kuitenkaan olla sellaista, että se vastaisi uuden itsenäisen toiminnan harjoittamista. Tällainen toiminta ei saa häiritä kilpailtuja markkinoita ja sitä koskee markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimus.

Tanskan lähestymistapa julkiseen elinkeinotoimintaan on rajoittava. Lähtökohtaisesti ei tavoitella julkisen ja yksityisen välisiä tasapuolisia kilpailuolosuhteita, vaan ollaan sitä mieltä, että erityisesti kuntien ei tulisi harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Julkisten hankintojen sidosyksiköpoikkeuksista on säädetty Tanskan hankintalain 12 §–16 §:issä.[22] Tanskassa sidosyksiköiden yleinen ulosmyyntiraja on kaksikymmentä prosenttia. Jätealalla ei ole käytössä yleisestä ulosmyyntirajasta poikkeavaa sääntelyä.

[22] Udbudsloven, LOV nr 1564 af 15/12/2015.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sidosyksikkösääntelyllä ja ulosmyynnin rajoittamisella pyritään ehkäisemään kilpailuneutraliteettiongelmia. Tasapuoliset toimintaedellytykset yksityisen ja julkisen toimijan kesken ovat edellytys tehokkaille ja toimiville markkinoille, jotka lopulta tuottavat hyvinvointia kuluttajille. Jätehuollon toimialalla sovellettavaa ulosmyyntirajaa ja sen suuruuden vaikutuksia jätelaitosten ja yksityisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan, kilpailuneutraliteettiin ja jätehuoltopalveluihin on tässä selvityksessä tarkasteltu erillisenä kysymyksenä yleisesti sovellettavasta ulosmyyntirajasta. Jätelaissa erikseen toimialakohtaisesti ulosmyyntirajasta säädettäessä olisi kuitenkin syytä tältä osin huomioida mahdolliset hankintalain muutostarpeet.

Ulosmyyntirajan merkitys ja sen vaikutukset riippuvat siitä, minkä suuruinen liikevaihto jätelaitoksilla tulee olemaan vuodesta 2030 eteenpäin. Keskeisimpiä liikevaihdon suuruuteen vaikuttavia tekijöitä ovat jätemäärän kehitys, kierrätystavoitteissa onnistuminen, päätökset markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisestä ja toissijaisen vastuun palveluiden kehitys ja käytänteet.

Talouskasvulla on havaittu olevan yhteys tuotetun yhdyskuntajätteen määrään. Viimeisen kymmenen vuoden aikana yhdyskuntajätemäärä on kasvanut bruttokansantuotetta nopeammin.[23] Suomen Pankin pitkän aikavälin ennusteen mukaan 2020-luvulla BKT:n kasvu olisi keskimäärin 1,2 prosenttia.[24] Ilman merkittävän muutoksen aikaansaamista voidaan olettaa, että vuonna 2030 yhdyskuntajätemäärä on kasvanut nykyisestä vähintään kymmenen prosenttia.[25]

Pakkausjätteen erilliskeräyksen lisääntymisestä on arvioitu koituvan keräyskustannuksia yhteensä noin 24–98 miljoonaa euroa. Kustannusten suuruuteen vaikuttavat päätökset siitä, järjestetäänkö erilliskeräystä myös viittä huoneistoa pienemmille kiinteistöille.[26] Suorien kustannuslisäysten ohella myös kuljetusjärjestelmässä tapahtuvat muutokset siirtävät kustannuksia kunnille.

Edellä kuvatut muutokset jätemäärissä ja jätehuollon vastuissa vaikuttavat tarkasteltavan ulosmyyntirajan säilyttämisen suoriin vaikutuksiin. Vaikka alueellista vaihtelua vaikutuksissa onkin, muun muassa nykyisten kuljetusjärjestelmävalintojen ja jätehuoltomääräysten mukaan, voidaan suorien vaikutusten arvioida jäävän melko pieniksi. Kokonaisuudessaan jätelaitosten liikevaihdon kasvu lakimuutosten seurauksena on suuruusluokaltaan noin kymmenen prosenttia.[27] Nykytilanteeseen verrattuna ulosmyyntirajan säilyttäminen kymmenessä prosentissa tarjoaisi jätelaitoksille lisämahdollisuutta markkinaehtoisen toiminnan kasvattamiseen noin 26 miljoonan euron edestä. Suurin osa jätelaitoksista ei todennäköisesti kuitenkaan tulisi mahdollisuutta hyödyntämään, sillä

23 Ks. Valtsun seurantaindikaattori "Yhdyskuntajätemäärän kehitys suhteessa BKT:n kehitykseen", jonka mukaan 2019 yhdyskuntajätteen indeksi oli 124 ja BKT:n 109 kun viitevuosi oli 2010. https://www.ymparisto.fi/fi-fi/kulutus_ja_tuotanto/jatteet_ja_jatehuolto/jatesuunnittelu/valtakunnallisen_jatesuunnitelman_seuranta

24 Ns. perusuran ennuste. Kokkinen ja muut (2021).

25 Jätetilaston mukaan vuonna 2020 yhdyskuntajätemäärä oli noin 3,3 miljoonaa tonnia. Ennustettua BKT:n kasvua vastaava kasvu tarkoittaisi yhdyskuntajätemäärän kasvaneen kaikkiaan 12,7 prosenttia vuoteen 2030.

26 Niskanen ja Kemppi (2019).

27 Jätelaitosten antamien selvitysten mukaan liikevaihdon kasvun odotettiin olevan vähäistä ja noin viiden prosentin luokkaa.

tällä hetkellä vain noin joka viidennellä jätelaitoksella markkinaehtoinen toiminta ylittää viisi prosenttia liikevaihdosta.

Ulosmyyntirajan suuruudella on merkittävämpiä epäsuoria kuin suoria vaikutuksia. Jätelaitosten strategiset valinnat voivat olla rajan suuruudesta riippuvaisia. Epäsuorien vaikutusten suuruutta on vaikeaa arvioida. Toimintaympäristössä tapahtuu runsaasti muutoksia kuluvan vuosikymmenen aikana. Keskeisimpiä epäsuorien vaikutusten lähteitä ovat kuitenkin jätelaitosten päätökset markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittämisestä, jätteen käsittelytavan valinnat ja Materiaalitorin ja TSV-palveluiden ongelmien korjaamisessa onnistuminen.

Jätteenkäsittelyvastuussa olevan jätelaitoksen näkökulmasta ovat jätteen materiaalikierrätys ja sen energiahyödyntäminen osittain toisiaan korvaavia käsittelytapoja. Taloudellisesti käsittelytapojen keskinäisen tason optimointi tapahtuu asettamalla niiden keskinäiset käsittelymäärien suhteet siten, että molemmissa tavoissa käsittelyn rajakustannukset ovat yhtä suuret. Tämä voi mahdollisesti vaikeuttaa kierrätysastetavoitteiden saavuttamista. Jätteen polttolaitokselle toimittamisen porttimaksu ja kuljetuskustannukset määrittävät sitä, minkälaisia taloudellisia kannustimia jätelaitoksella on kierrätysasteen nostamiseksi. Valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteita ja toimenpiteitä koskevassa luvussa mainitaan, että jätteenpolttoveron tarvetta arvioidaan sen jälkeen, kun on saatu kokemuksia vapaaehtoisten sopimusten vaikutuksista jätteenpolton päästöihin. Jätteenpolttovero nostaisi rajakustannuksia ja tekisi siltä osin jätteen kierrätyksestä suhteellisesti aiempaa kannattavampaa.

Viime vuosina osa jätelaitoksista on perustanut tytär- tai yhteisyrityksiä hoitamaan markkinaehtoista toimintaa. Saatujen selvitysten perusteella ei ole syytä epäillä, että kehitys olisi lisännyt kilpailuneutraliteettihaasteita. Siltä osin, kun markkinaehtoinen toiminta on yhtiöitetty, ei ulosmyyntirajan suuruudella ole merkitystä. Kuten edellä todettu, asioilla on kuitenkin selvä yhteys – mitä pienempi on ulosmyyntiraja, sitä enemmän jätelaitosten markkinaehtoista toimintaa yhtiöitetään.

Jätelaitoksen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla antaa sidosyksikköasema sille etua suhteessa yksityisiin yrityksiin, erityisesti lakisääteisten tehtävien mukanaan tuomana toiminnan laajuutena. Vastaavien mittakaavaetujen saavuttaminen on erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille mahdotonta. Käsittelyinfran hallinta voi mahdollistaa sellaisen kilpailuedun hyväksikäyttämisen, joka ei yksityiselle toimijalle ole toisinnettavissa. Ulosmyyntirajan tarkoituksena on, että mahdolliset häiriöt kilpailuneutraliteetille jäisivät vähäisiksi. Jätealan poikkeavalle ulosmyyntirajalle lienee ajateltu myös muita tavoitteita. Tarkastelussa oleva hallitusohjelman kirjaus on kierrätystavoitteita koskevan kohdan alla.

Tässä raportissa on kuvattu niitä tekijöitä, jotka liittyvät jätealan ulosmyyntirajan suuruuden vaikutusten arvioimiseen. Näyttää selvältä, että ulosmyyntirajasta päättäminen ei yksin riitä kilpailuneutraliteetin varmistamiseen, eikä se sellaisenaan edistä kierrätysastetta. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi keskeisempää olisikin varmistaa, että jätteen energiahyödyntäminen ei ole materiaalihyödyntämistä kannattavampaa ja että toissijaisen vastuun jätehuolto ja sitä edeltävä markkinapuutteen toteaminen toimivat tarkoituksenmukaisesti. Toissijaisen vastuun jätehuollon ei tule olla vaihtoehto jätelaitosten markkinaehtoiselle toiminnalle, vaan perustua aitoon markkinapuutteeseen.

Ulosmyyntirajan tulisi yhtäältä varmistaa, että kunnallisen jätelaitoksen markkinaehtoinen toiminta ei vaaranna kilpailuneutraliteettia ja että toiminta toisaalta jossain määrin mahdollistaa jätteenkäsittelykapasiteetin tehokkaan käytön. Kuntien toissijaisen vastuun palveluiden tarpeellisuus on selvä, mutta sen käytön tulee perustua aitoon markkinapuutteeseen. Toissijaisen vastuun palveluiden tarjoaminen edellyttää, että jätelaitoksella on olemassa olevaa vastaavaa palvelun tarjontaa ja riittävää vapaata kapasiteettia. Kunnan harjoittama markkinaehtoinen toiminta voi sopivassa määrin toimia yksityisen toimijan kirittäjänä reilussa kilpailussa ja siten johtaa tehokkuuteen ja kustannussäästöihin asiakasyrityksille. Ulosmyyntiraja ei minkään suuruisena voi itsessään toteuttaa kaikkea edellä mainittua.

LÄHTEET JA TAUSTAMATERIAALI

Avfall Sverige 2020. Swedish Waste Management. Svensk_Avfallshantering_2020_EN.pdf (https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/Svensk_Avfallshantering_2020_EN.pdf) Viitattu 10.2.2022.

Euroopan komissio (2019). EU:n ympäristölainsäädännön arviointi 2019-Maaraportti – Suomi. https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_fi_fi.pdf Viitattu 10.2.2022.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta 248/2018 vp https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180248 Viitattu 10.2.2022.

Hankintalaki 29.12.2016/1397. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397 Viitattu 10.2.2022.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä. HSY:n jätehuollon vuositilasto 2020. https://avoidatastr.blob.core.windows.net/avoindata/AvoinData/2_Jatteet_ja_kierratys/Jatemaarat/Vuositilastot/Jatehuollon_vuositilasto_2020.pdf

Jätelaki 17.6.2011/646. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110646 Viitattu 10.2.2022.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta (2017). Päivitetty 28.11.2021. https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/ Viitattu 10.2.2022.

Kokkinen Arto, Meri Obstbaum & Petri Mäki-Fränti (2021). Bank of Finland´s Long-Run Forecast Framework with Human Capital. BoF Economics Review 10, 202. https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/18238/BoFER_10_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 10.2.2022.

Kommunallag (2017:725). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 Viitattu 10.2.2022.

Konkurrenslag (2008:579). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konkurrenslag-2008579_sfs-2008-579 Viitattu 10.2.2022.

Koskela, Anu (2021). Sekajätteen koostumustutkimus. Kainuun jätehuollon kuntayhtymä Ekokymppi. https://www.ekokymppi.fi/media/tutkimukset-ja-raportit/jatetutkimus2020-web.pdf Viitattu 10.2.2022.

Kuntalaki 10.4.2015/410. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410 Viitattu 10.2.2022.

Leirimaa, Mikko. Katsaus Pohjoismaiden, Saksan, Ranskan ja Australian kilpailuneutraliteettisääntelyyn – vertailu OECD:n kilpailuneutraliteettia koskevaan suositukseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2021. https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-5-2021-katsaus-pohjoismaiden-saksan-ranskan-ja-australian-kilpailuneutraliteettisaantelyyn.pdf

Levaggi Laura, Rosella Levaggi, Carmen Marchiori & Carmine Trecroci (2020). Waste-to-Energy in the EU: The Effects of Plant Ownership, Waste Mobility, and Decentralization on Environmental Outcomes and Welfare. Sustainability 2020, 12(14), 5743; https://doi.org/10.3390/su12145743

Luukinen Ari, Juhana Järviö, Matti Sipiläinen, Anni Vanonen ja Liisa Vuorio. Sidosyksiköiden ulosmyynti – selvityksen ensimmäisen vaiheen yhteenveto. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2021. https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-6-2021-sidosyksikoiden-ulosmyynti-selvityksen-ensimmainen-vaihe.pdf

Malinauskaite J, H Jouhara, D Czajczynska, P Stanchev, E Katsou, P Rostkowski, R.J. Thorne, J. Colón, S. Ponsá, F.Al-Mansour, L. Anguilano, R. Krzyzynska, I.C.López, A. Vlasopoulos & N. Spencer (2017). Municipal solid waste management and waste-to-energy in the context of a circular economy and energy recycling in Europe. Energy 2017, 141: https://doi.org/10.1016/j.energy.2017.11.128

Materiaalitori. Tietoa palvelusta. https://www.materiaalitori.fi/tietoa-palvelusta Viitattu 10.2.2022.

Niskanen Antti & Joni Kemppi (2019). Kuluttajapakkausten erilliskeräyksestä kunnille aiheutuvien kustannusten arviointi. Raportti Ympäristöministeriölle.

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma Viitattu 10.2.2022.

Pirkanmaan ELY-keskus (2013): Pakkausjätetilastot. Päivitetty 18.12.2020. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Jatetilastot/Tuottajavastuun_tilastot/Pakkausjatetilastot Viitattu 10.2.2022.

Salpakierto Oy. Seka- ja energiajätteen koostumustutkimus 2021. https://salpakierto.fi/wp-content/uploads/2021/08/Loppuraportti-seka-ja-energiajatteen-koostumustutkimus-2021.pdf Viitattu 10.2.2022.

Statens offentliga utredningar SOU 2021:24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. https://www.regeringen.se/497958/contentassets/2334a6a9ff214662af25f1aceaa0e3e5/aga-avfall--en-del-av-den-cirkulara-ekonomin-sou-202124 Viitattu 10.2.2022.

Suomen Kiertovoima. Koostumustietopankki. https://kivo.fi/ymmarramme/koostumustietopankki/ Viitattu 10.2.2022.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto [verkkojulkaisu]. ISSN = 1798-3339. Yhdyskuntajätteet 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.2.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/jate/2020/13/jate_2020_13_2021-12-09_tie_001_fi.html

Suomen ympäristökeskus SYKE (2015): Valtakunnallisen jätesuunnitelman seuranta. Päivitetty 25.8.2021. Valtakunnallisen jätesuunnitelman seuranta. Viitattu 10.2.2022. https://www.ymparisto.fi/fi-fi/kulutus_ja_tuotanto/jatteet_ja_jatehuolto/jatesuunnittelu/valtakunnallisen_jatesuunnitelman_seuranta

Tilastokeskus (2019) Yhdyskuntajätteiden ja pakkausjätteen käsittelyasteen uudet laskentasäännöt sekä niiden vaikutukset tiedonkeruuseen ja jätetilastoihin. https://ym.fi/documents/1410903/38439968/LASSE-loppuraportti-A8B20A1E_4AB6_47C5_8FAB_FE73FAD477A5-143805.pdf/07fb3ad4-36a8-b959-b6e0-85b5f8f35a11/LASSE-loppuraportti-A8B20A1E_4AB6_47C5_8FAB_FE73FAD477A5-143805.pdf/LASSE-loppuraportti-A8B20A1E_4AB6_47C5_8FAB_FE73FAD477A5-143805.pdf?t=1603261163415 Viitattu 10.2.2022.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Uutinen 3.6.2021. https://tem.fi/-/hankintalain-kehittamistyo-etenee Viitattu 10.2.2022.

Uudenmaan Woima Oy. Uudenmaan Woima Oy:n yhtiöjärjestys: https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/97/978485bde3ffc9242170866363f5efd4966e241f.pdf Viitattu 10.2.2022.

Valtioneuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteistä 3.7.2014/518. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140518 Viitattu 10.2.2022.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5, 00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)
kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi