

# YHDYSKUNTAJÄTEHUOLLON SELVITYS



## **Julkaisija**

### **Kilpailu- ja kuluttajavirasto**

Puhelinvaihe: 029 505 3000

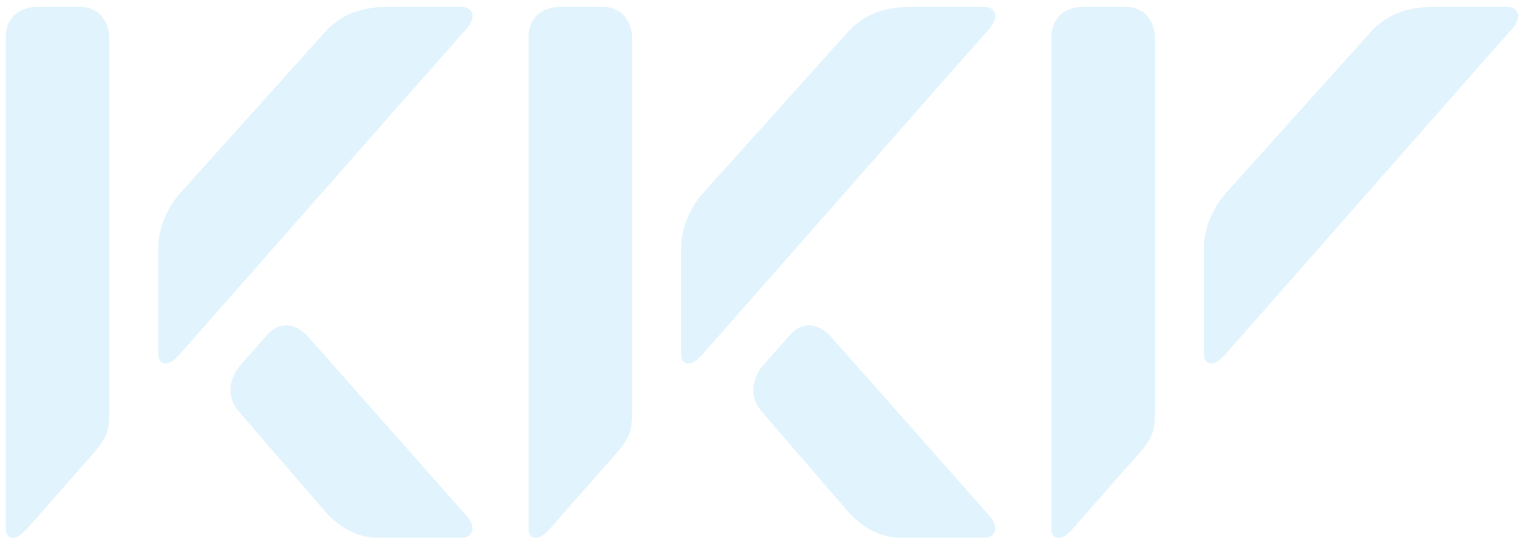
Sähköposti: [kirjaamo@kkv.fi](mailto:kirjaamo@kkv.fi)

KKV:n julkaisut: [www.kkv.fi/julkaisut](http://www.kkv.fi/julkaisut)

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-26-0 (pdf)



# YHDYSKUNTAJÄTEHUOLLON SELVITYS

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 2/2016





## ESIPUHE

Jyrki Kataisen hallituksen Terveen kilpailun edistämishjelmassa vuonna 2012, lainsäädännöstä johtuvien kilpailunrajoitusten ja esteiden tarkastelun yhteydessä, tuotiin esiin tarve varmistaa uuden jätelain myötä jätemarkkinoiden toimivuus ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Samalla painopistealueeksi nimettiin kilpailuneutraliteetti julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tulossopimuksessa vuodeksi 2013 asetettiin KKV:n vaikuttavuustavoitteeksi terveen kilpailun edistämishjelman toteuttaminen. KKV päätti toteuttaa yhdessä aluehallintovirastojen kanssa laajan yhdyskuntajätehuollon olosuhteiden selvityksen ja kartoituksen.

KKV osallistui myös ympäristöministeriön ”Jätelain toimivuuden arviointi” -hankkeen<sup>1</sup> ohjausryhmään ja OECD:n roundtable-keskusteluun jätelainsäädännön ongelmista lokakuussa 2013<sup>2</sup>. Lisäksi KKV osallistui vuosina 2014–2015 pohjoismaisten kilpailuviranomaisten toteuttamaan jätealan selvitykseen<sup>3</sup>. Viraston kuluttaja- ja kilpailuvastuualueilla on ollut käsiteltävinä jätealan tapauksia.

KKV:n toimeksi antamassa selvitystyössä aluehallintovirastot kartoittivat yhdyskuntajätehuollon markkina- ja kilpailuolosuhteita kyselyillä, jotka kohdistettiin alan yritystoimintaan ja kunnallisiin jätelaitoksiin. Selvitystyön aikana KKV:n edustajat tapasivat myös alan keskeisiä toimijoita.

Selvitystyön suunnitteluun vaikuttivat paikoin kärjekäs keskustelu uudesta jätelaista ja sen vaikutuksista, kunnissa tehdyt jätehuollon järjestelmäratkaisut sekä se, miten Kilpailuvirasto, sittemmin Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) oli arvioinut mm. kunnallisiin jäteyhtiöihin liittyviä kilpailunrajoitusepäilyjä ja kilpailun edistämisen mahdollisuuksia.

Kilpailuvirastossa ja KKV:ssa käsitellyt jätehuollon tapaukset olivat nostaneet esiin KKV:n toimivaltaan liittyviä kilpailupoliittisia kysymyksiä, jotka perustelivat tarvetta hahmottaa, tarkentaa ja selkeyttää yhdyskuntajätehuollon kokonaiskuvaa selvityksen keinoin.

Selvitystyössä huomioitiin kilpailuoikeudellisia, kilpailun edistämiseen liittyviä ja kuluttajaoikeudellisia kysymyksiä. Tarkasteltavaksi otettiin erityisesti elinkeinotoiminnan ja viranomaistoiminnan eron hämärtyminen ja päällekkäisyys sekä kunnallisen palvelutuotannon laajeneminen kunnan yksinomaisen toimintalueen ulkopuolelle. Selvityksessä korostui kilpailuneutraliteettikysymysten huomattava merkitys.

Tämän selvitysraportin ovat laatineet aluehallintovirastojen antamien selvitysten pohjalta erikoistutkija Ari Luukinen, erikoistutkija Lasse Pöyry ja tutkimusjohtaja Martti Virtanen. Selvitystyöhön osallistuivat Kilpailu- ja kuluttajavirastossa myös lakimies Riikka Rosendahl, erikoistutkija Mika Oinonen sekä korkeakouluharjoittelija Otso Pohjolainen. Selvitystyön taustaryhmään ja kommentointiin osallistuivat KKV:ssa Markkinatutkimusyksikön lisäksi kilpailuvastuualueen Kilpailunedistämisyksikkö ja Kilpailuvalvonta 2 sekä kuluttajavastuualueen Kuluttajansuoja 2 ja Verkostot.

---

1 Jätelain evaluoinnissa arvioitiin 1.5.2012 voimaan tulleen jätelain (646/2011) soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta erityisesti yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta, myös lain vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun edistämiseen. YMra 12/2014 Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10138/45201>. Tarkistettu 17.2.2016.

2 OECD. Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Waste Management Services – Background Paper – 28. October 2013. DAF/COMP/WP2(2013)12. Saatavilla: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282013%2912&docLanguage=En>. Tarkistettu 17.2.2016.

3 Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy. Saatavilla: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/pm-yhteisraportit/nordic-report-2016-waste-management-sector.pdf>. Tarkistettu 17.2.2016.

Aluehallintovirastoissa<sup>4</sup> hankkeeseen osallistuivat ylitarkastaja Kalle Tervo (LSSAVI), ylitarkastaja Juha Salmela, ylitarkastaja Tuija Karsimus ja tarkastaja Pirjo Miettinen (ESAVI), ylitarkastaja Timo Tiainen (ISAVI), ylitarkastaja Pekka Kourusuo ja hallintoylitarkastaja Tuula Tuomisto (LSAVI), lakimies Juha Lämsä (LAVI) ja lakimies Matti Pihlajamaa (PSAVI).

Jätehuoltoala lähestyy suurta muutosta. Selvitystyö on auttanut KKV:a selkiyttämään näkemyksiään jo työn kuluessa muun muassa ympäristöministeriön asettamassa jätealan strategisessa yhteistyöryhmässä, sen alaisessa jätealan soveltamisohjeita laativassa ja lain kehittämistarpeita kartoittavassa JOPAS-työryhmässä sekä pohjoismaisessa kilpailuviranomaisten jätetutkimuksessa, joka julkaistaan myös helmikuussa. KKV:n ja aluehallintovirastojen selvitystyön tuloksia on siis jo voitu soveltaa.

KKV kiittää tekijöitä ja kaikkia tahoja, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä helmikuussa 2016

Juhani Jokinen  
pääjohtaja

---

<sup>4</sup> Selvitykseen osallistuneet aluehallintovirastot esitetään raportissa seuraavilla lyhenteillä: Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI, Lounais-Suomen aluehallintovirasto LSAVI, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI, Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto PSAVI ja Lapin aluehallintovirasto LAVI.

# SISÄLLYS

Esipuhe.....	5
1 Hankkeen toteuttaminen.....	9
2 Ensimmäinen selvityskierros 2013 .....	10
2.1 Selvitystyön ensimmäisen kierroksen lähtökohdat ja toteutus .....	10
2.2 Ensimmäisen selvityskierroksen alustavia havaintoja ja kysymyksiä .....	11
2.3 Johtopäätökset ensimmäisestä selvityskierroksesta.....	14
3 Toinen selvityskierros 2014 .....	16
3.1 Jatkoselvityksen toteutus.....	16
3.2 Toisen selvityskierroksen tulokset .....	16
4 Yhdyskuntajätehuollon tulevaisuus ja aluehallintovirastojen havainnot.....	24





# 1 HANKKEEN TOTEUTTAMINEN

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteutti vuosina 2013–2014 yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa yhdyskuntajätehuollon markkinaolosuhteiden kartoituksen. Selvityksen kohteena oli erityisesti julkisten ja yksityisten jätehuoltoyritysten keskinäinen kilpailu markkinoilla.

Selvityksessä pyrittiin saamaan tietoa erityisesti yhdyskuntajätteen keräämiseen, kuljettamiseen ja käsittelyyn liittyvistä kilpailu- ja toimintaolosuhteista. Jätteenkäsittelystä selvitys kattoi soveltuvin osin jätteenkäsittelylaitokset ja polttolaitokset.

Markkinaolosuhteita kartoitettiin viranomaisten välisenä yhteistyönä kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen selvityskierros (15.5.2013 alkaen) oli yleinen olosuhteiden kartoitus ja toinen kierros (11.4.2014 alkaen) sitä tarkentava selvitys.

Aluehallintovirastot keräsivät tietoja etupäässä kunnallisilta jätelaitoksilta, yksityisiltä jätekuljetusyrityksiltä ja kunnilta. Aluehallintovirastot täydensivät kyselyjä alueellisella tiedonhankinnalla ja toimittivat selvityksistään raportit KKV:lle. Aluehallintovirastot määrittivät hankkimansa tiedot ja kyselyiden toteutuksen KKV:n esittämän kysymyksenasettelun pohjalta.

## 2 ENSIMMÄINEN SELVITYSKIERROS 2013

### 2.1 Selvitystyön ensimmäisen kierroksen lähtökohdat ja toteutus

Selvityksessä otettiin huomioon ensimmäisen kyselyn aikana vielä valmisteilla ja käsittelyssä ollut kilpailulain uusi kilpailuneutraliteettia koskeva säädös 4a § (voimaan lainmuutoksella 1.9.2013 lukien, siirtymäaika kuntalain muutoksen mukaan) sekä kuntalain muutos 2a § yhtiöittämisvelvoitteen ja 66 a § markkinaehtoista hinnoittelua koskevasta vaatimuksesta (voimaan 1.9.2013 lukien, siirtymäaika vuoden 2014 loppuun)<sup>1</sup>.

Tähän selvitykseen varsinaisesti kuulumattomia yksittäisiä valvontatapauksia on tutkittu kilpailuvalvonnan muun muassa seuraavista näkökulmista (sisältää esimerkkejä esille nousseista väitteistä ja mahdollisista ongelma-alueista)<sup>2</sup>:

#### Julkinen hankinta

- yksityistä palveluntarjoajaa tarkoitushakuisesti syrjivä tarjouskilpailun laadinta

#### Kilpailunrajoitus

- hintasyrjintä, ristisubventointi, saalistushinnoittelu (mm. erisuuruiset jätteen käsittely- ja vastaanottomaksut; valikoiva jätteen vastaanottomaksun korotus)
- toimituksista kieltäytyminen tai niiden keskeyttäminen perusteettomasti (mm. syntypaikkalajitellut asumisen energiajakeet)
- epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö (Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Paperinkeräys Oy)
- jätekuljetusyrityksen mahdollisesti saalistava hinnoittelumenettely ja kohtuuttomat sopimusehdot (Suomussalmen Jätekuljetus Oy)

#### Kilpailuneutraliteetti

- jätehuollon viranomais- ja palvelutehtävien sekoittuminen (mm. viranomaistehtäviä on siirretty kuntien omistamalle jäteyhtiölle)
- kunnalle palvelutehtäviä suorittava yhtiö aggressiivisena kilpailijana jätehuoltomarkkinoilla
- uuden jätelain 33 §:n (toissijainen vastuu elinkeino toiminnan jätehuollosta) aktiivinen soveltaminen ilman arviointia siitä, olisiko muuta jätehuoltopalvelua ollut kohtuullisesti saatavilla

#### Valtion tuki

- mm. kuntien viranomaisaseman hyödyntäminen markkinoilla, jossa ei ole kyse SGEI-säännösten (Services of General Economic Interest) mahdollistamista poikkeuksista

Jätehuoltotapausten esille nostamat kilpailupoliittiset kysymykset limittyvät tiiviisti toisiinsa ja ovat osin päällekkäisiä.

Kuluttajakysymyksissä selvityksen kysymyksenasettelua suuntasivat kuluttaja-asiamiehelle tulleet yksittäiset jätehuoltopalvelujen hinnoittelu-, sopimus- ja laskutustapaukset sekä yleisemmin palvelujen saatavuus, kuluttajien tiedonsaanti ja valinnanmahdollisuudet.

1 Lainmuutosten seurauksena KKV valvoo yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaisi kilpailun neutraalisuutta sekä markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevilla poikkeustilanteissa. Yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle rajattiin eräitä tehtäviä, joita ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kunnan lakisääteiset peruspalvelut, lakiin perustuvat monopolit sekä kuntalain 76 §:n perusteella yhteistoiminnassa hankintalain säädännön mukaisena sidosyksikkönä hoidettavat tehtävät.

2 Kyseessä ovat pitkälti yksittäisten tapausten yhteydessä esitetyt väitteet, jotka eivät välttämättä ole yleistettävissä tai liity tässä selvityksessä yleisemmin esille nousseisiin kysymyksiin.

## Kyselyiden toteutus

Yhdyskuntajätehuollon selvitys ja yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa käynnistyi 15.5.2013. Ensimmäisellä selvityskierroksella tehtiin laaja-alainen kartoitus yhdyskuntajätehuollon toiminta- ja markkinaolosuhteista. Erityisesti tarkasteltavina asioina olivat kuntien elinkeino- ja viranomaistoiminnan eron mahdollinen hämärtyminen ja päällekkäisyys sekä niiden oman palvelutuotannon laajeneminen tyypillisin kilpailunrajoituksin kunnallisen yksinoikeuden piiriin kuuluvan toiminta-alueen ulkopuolelle.

KKV:n alustavan kysymyslistan perusteella aluehallintovirastot muotoilivat kysymykset erikseen jätekuljetusyrityksille ja kunnallisille jätehuoltoyrityksille. Aluehallintovirastot toteuttivat kyselyt ja niihin liittyvän muun tiedonhankinnan itsenäisesti.

Selvitys toteutettiin kahtena ns. Webropol-kyselynä, jotka toimitettiin sähköpostitse vastaajille. Otoksen koon kukin aluehallintovirasto päätti käytettävissä olevien resurssiensa mukaan. Kysely kohdennettiin alan keskeisimmille toimijoille.

Kyselyihin vastasi yhteensä 35 kunnallista jäteyhtiötä tai -yhteisöä ja 157 yksityistä jätekuljetusyritystä. Aluehallintovirastot toimittivat yhteenvedot hankkimistaan selvityksistä KKV:lle 16.9.2013 mennessä.

## 2.2 Ensimmäisen selvityskierroksen alustavia havaintoja ja kysymyksiä

Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa keskityttiin jätehuoltoalan yleisten toiminta- ja markkinaolosuhteiden ja mahdollisten markkinoiden toimivuusongelmien kartoittamiseen sekä niiden tutkinnan tarpeiden selvittämiseen.

Aluehallintovirastojen toimialueillaan toteuttamista Webropol-kyselyistä esille nousevista, mahdollisista yhdyskuntajätehuollon kilpailu- ja kuluttajaongelmista voidaan esittää eri teemoista, aihealueista ja alan toimijoista muun muassa seuraavia havaintoja, johtopäätöksiä ja lisäselvitysten kohteita (tiivistelmä MT):

1. Poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten ja kunnallisten jätelaitosten työnjaon ja keskinäisten suhteiden selkeys ja läpinäkyvyys

**ESAVI:** Yksityisten yritysten näkökulmasta vaikutti siltä, että viranomaiset ovat kiinteissä suhteissa kuntien omistamiin jäteyhtiöihin/laitoksiin. Jäteyhtiöt osallistuvat jätehuoltomääräysten laadintaan, vaikka vastuu määräysten laadinnasta on alueellisella jätelautakunnalla. Samoin koettiin, että ne osallistuvat osittain jätetaksan valmisteluun, vaikka vastuu jätetaksasta ja varsinaisista maksuista on alueellisella jätelautakunnalla.

**ISAVI ja LAVI:** Webropol-kyselyiden vastauksissa esitettiin väitteitä puolueellisuudesta ja puutteista toimintatavoissa kunnan viranomaisten ja kunnallisten jäteyhtiöiden tehtävien hoidossa ja työnjaossa.

**LSAVI:** Salon kaupunki päätyi vuoden 2009 kuntaliitosten yhteydessä kuntien lausuntojen perusteella säilyttämään nykyisen kuljetusjärjestelmän (kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus). Jätelaitos epäili, että poliitikot pyrkivät tällä päätöksellä turvaamaan alueen kuljetusyrityksien asemaa. Jäteyhtiön käsityksen mukaan jätelautakunnan on lähes mahdotonta valvoa kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta.

**PSAVI:** Kuljetusyrityksen mukaan uusi alueellinen jätelautakunta päätti siirtää julkisessa toiminnassa syntyvän jätteen kuljetuksen vapailta markkinoilta kunnalliselle jätehuoltoyritykselle, vaikka suurin osa kunnista halusi säilyttää kyseiset kuljetukset kiinteistön haltijan järjestämänä keräyksenä. Yrityksen vastauksesta ei ilmennyt, mistä jätelajista oli kysymys. Todennäköisesti jätelaji oli kuitenkin ollut kunnallisen jätehuollon piirissä. Toisen väitteen mukaan kuntayhtiöt olivat pyrkineet ottamaan haltuunsa tehtäviä, jotka eivät niille kuulu, esim. jätehuoltorekisterin ylläpidon, mikä kuuluu ainoastaan viran-

omaisen tehtäviin. Väitettiin myös, että jätehuolto-yhtiö esitti maksujen perusteet omistajakuntien edustajista muodostuvalle jätelautakunnalle, joka hyväksyi yhtiön esittämät jätemaksut, ja että kuntayhtiöissä hinnoittelu ei ollut läpinäkyvää, jolloin kuluja voidaan kohdistaa mielivaltaisesti. Esimerkiksi kuntien tarkastuslautakunnat eivät olisi saaneet näitä tietoja.

## 2. Toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta

**ESAVI:** Toimialueen kuljetusyrietykset olivat esittäneet, että kunnalliset jäteyhtiöt toimivat aktiivisesti yritysmarkkinoilla, vaikka alueella oli saatavilla markkinaehtoisia palveluja.

**LSSAVI:** Kuljetusyrietykset olivat esittäneet väitteitä siitä, että kunnallinen jäteyhtiö hankkii itselleen erityisasemansa turvin elinkeinotoiminnan jätettä ristiin subventoimalla niiden alhaisia hintoja kotitalousjätteiden korkeammilla hinnoilla.

## 3. Jätekuljetukset

**ISAVI:** Vastaukset viittasivat mahdollisiin rakenteellisiin esteisiin, jotka voivat vaikeuttaa jätteiden keräilyä ja kuljetusten järjestämistä. Esim. haja-asutusalueiden ja kaupunkien kiinteistöjen jätteen tulo kuljettaa erikseen, energiajätteen kerääminen oli kielletty tai jätehuoltomääräyksissä ei ollut velvoitetta lajitella. Kuljetusyrietyksistä eniten vastauksia jäi saamatta niiltä yritysiltä, jotka toimivat Ylä-Savon alueella. Alueen kunnallinen jätelaitos ei vastannut kyselyyn.

**LAVI:** Kuljetusyrietysten vastauksissa esitettiin muun muassa, että kunnat olivat poikenneet jätekuljetusten kilpailutusten tarjousehdoista ja että Rovaniemellä kuntaurakkaa hoitavalla yrityksellä oli ollut mahdollisuus käyttää kaatopaikkaa aukioloajan ulkopuolella. Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin kiinteistön haltijan järjestämisen kuljetuksen kilpailuttamisen vaikeus ja esim. väitteitä suurten kuljetusyrietysten mahdollisesta saalistushinnoittelusta.

**LSAVI:** Jätelaitos väitti, että jotkut kuljetusyrittäjät olivat vieneet kunnan vastuulle kuuluvaa jätettä yrittäjän oman siirtokuormauksen kautta suoraan jätteenpolttolaitoksille. Jätteiden ohiviennin katsottiin heikentäneen jätehuollon taloutta. Samoin jätelaitos väitti, että ohiviettyyn poltettavaan jäteteeseen oli sisällytetty lainvastaisesti jätevero. Yksi kuljetusyrittäjä oli jätelaitoksen mukaan myös aloittanut paperin ja kartongin sekakeräyksen, vaikka se oli vastoin määräyksiä ja muut yritykset eivät sitä tehneet tai voineet tehdä. Tämän katsottiin johtaneen epätasapuolisiin kilpailuolosuhteisiin. Myös eri lähteistä tulevia biojätteitä kerättiin jätelaitoksen mukaan samaan kuormaan, ja yhdyskuntajätettä yhdistettiin teollisuusjäteteeseen. Kunnan urakoissa pienet noin 1–2 auton kilpailuttamisalueet mahdollistivat jätelaitoksen mukaan sen, että myös pienemmät yritykset saattoivat osallistua kilpailuun. Uusien yrittäjien markkinoille tulo koettiin vaikeaksi kiinteistön haltijan järjestämissä kuljetuksissa muuten kuin yritysostojen kautta.

## 4. Jätteiden vastaanotto ja käsittely

**ESAVI:** Elinkeinotoiminnan jätteiden käsittelypalveluissa oli kilpailua, ainakin suurimpien, keskeisillä alueilla toimivien operaattoreiden kesken. Taajamien ulkopuolella ei kaikilla alueilla ollut elinkeinonharjoittajille tarjolla palveluntarjoajia ja ne jäivät kunnan palvelujen varaan. Polttolaitoksen ylimääräisen kapasiteetin myynti antoi aiheutta epäilyksen siitä, että jätelaitos hinnoittelullaan saalisti elinkeinoelämän jätteitä poltettavaksi. Jätelainsäädännön asettamat jätteen kierrätystavoitteet saattoivat tällöin jäädä saavuttamatta. Kuljetusyrietyksen käsityksen mukaan jätelaitoksen suorat yritysasiakkaat saivat alennusta käsittelymaksuista, mikä diskriminoi yksityisten jäteyritysten mahdollisuutta kilpailla elinkeinotoiminnan jätteiden markkinoilla. Kuljetusyrietyksen mukaan kiinteistön haltijan kilpailuttamat yritysasiakkaiden kuormat ajettiin kaatopaikalla eri paikkaan kuin kuntaurakat, sitten kuormat lastattiin ja vietiin polttoon Ekokemille. Yrietyksen mukaan tässä yhteydessä kierrettiin jätevero 50 €/t ja suosittiin hinnoittelussa kunnan kilpailuttamia kuljetuksia. Yrietyksen mukaan kuntaurakoissa jätteenkäsittelystä perityt maksut eivät olleet läpinäkyviä ja ulkopuolisten tiedossa.

**LSSAVI:** Alueen kuljetusyrietykset raportoivat jätteiden vastaanottohintojen suurista korotuksista. Ne väittivät myös, että hinnoittelu tai sen perusteet olisivat olleet erilaisia sen mukaan, oliko jäte kerätty kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämällä kuljetuksella.

**PSAVI:** Oulussa, jossa on kiinteistön haltijan järjestämä jätteiden kuljetus, yksityinen jätteenalan yrittäjä väitti kunnallisen jätelaitoksen nimikemuutoksilla alentaneen kotitalouksilta kerättävän poltettavan yhdyskuntajätteen hintaa samalla, kun se oli nostanut huomattavasti elinkeinotoiminnasta tulevan energiajätteen ja yhdyskuntajätteen käsittelymaksuja. Esimerkiksi biojätteessä yritysten taksa oli 130 % kotitaloustaksaa korkeampi, vaikka molemmat jätteet käsiteltiin samalla tavalla. Jätehuoltolaitokset ilmoittivat kohdanneensa kilpailua yksityisten yritysten ja muiden jätelaitosten taholta lähinnä vain rakennusjätteen ja pilaantuneiden maiden käsittelyssä. Silti suuri osa vastanneista kuljetusyrittäjistä ilmoitti, että heidän toiminta-alueillaan oli sellaisia vaihtoehtoisia elinkeinotoiminnan jätteen vastaanottoaikoja, joita voitiin pitää todellisina vaihtoehtoina. Oulussa kunnallinen jätelaitos näki jätetaksojen avoimuuden suosineen yksityisiä jätteidenkäsittelijöitä ja heikentäneen kunnallisen toimijan edellytyksiä menestyä hintakilpailussa markkinaehtoisista jätteistä. Taksojen läpinäkyvyydestä huolimatta jätteidenkäsittelyn tarjouskilpailuissa oli ilmennyt jätelaitoksen käsityksen mukaan tavanomaista suurempia hintaeroja. Kunnallinen jäteyhtiö koki lupamenettelyn, jäteverokohtelun ja valvonnan, varsinkin jäteverovalvonnan kohdistuneen tiukemmin kuntayhtiöihin kuin yksityisiin jätteidenkäsittelylaitoksiin.

## 5. Valvonta-, vakuus- ja rekisterikustannukset

Yrityksille valvonnasta, vakuuksista ja tietojen rekisteröinnistä aiheutuvia kustannuksia ei kartoitettu vuoden 2013 kyselyssä. Kuitenkin joidenkin mainintojen perusteella esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella eräät pienet kuljetusyrietykset olivat kokeneet nämä kustannukset rasitteina.

**PSAVI:** Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kuntayhtiö vaati vakuudet valitsemiltaan kuljetuspalveluja tarjoavilta yhtiöiltä. Eräiden kuljetusyrietysten mukaan ne heikensivät alan toimintaedellytyksiä. Pienten yrittäjien voi olla vaikea sitoa vakuuksiin rahaa muutamaksi vuodeksi.

## 6. Jätteiden etusijajärjestys ja kotitalouksien mahdollisuudet edistää sitä – kuluttajien asema muutenkin

**LSAVI:** Asiakkaat saattoivat vaikuttaa keräysvälineiden lukumäärään, kokoon, tyhjennysrytmiin sekä kerättäviin jätelajeihin jätehuoltomääräysten puitteissa. Kaikkia jätelajeja ei kerätty koko alueelta; taajama-alueille ja isoille kiinteistöille oli kattavampi tarjonta. Kuljetusyrietykset kokivat, että niillä on mahdollisuus kehittää kotitalousjätteen lajittelu- ja kierrätysratkaisuja, kun jätettä ei veloiteta toimittamaan kunnan osoittamaan paikkaan. Näin saadaan kaatopaikkajätteen määrää olennaisesti vähennetyksi. Yrietykset esittivät, että jätteiden lajittelu taantuu, kun kaikki jätteet kerätään kotitalouksilta samaan astiaan, eikä kiinteistökohtaisessa keräyksessä ole vaihtoehtoja. Biojätteen kompostointi tai erilliskeräys mahdollistaa tyhjennysvälin harventamisen. Yhdessä tapauksessa kuljetusyrietyt tulkitsi kuntayhtiön kyseenalaistaneen tyhjennysvälin harventamisen, vaikka kyseinen tyhjennysväli oli Suomessa yleisesti sallittu.

## 7. Palvelujen saatavuus

**ISAVI ja LAVI:** Webropol-kyselyiden vastausten perusteella aluehallintovirastojen toimialueilla oli paljon kuntia, joissa toimi vain yksi tai ei yhtään kuljetusyrietytä.

## 2.3 Johtopäätökset ensimmäisestä selvityskierroksesta

Valittu selvitystapa oli perusteltu ja onnistunut. Selvitystulokset olivat kattavia ja samansuuntaisia muun muassa jätelain arviointityön yhteydessä ja keskeisiltä toimijoilta saatujen tietojen kanssa.

Jätealan kuljetusyrityksiltä ja jätelaitoksilta saadut vastaukset sekä aluehallintovirastojen niistä laatimat yhteenvedot vahvistivat aiemmista yksittäistapauksista muodostunutta käsitystä yhdyskuntajätehuollon markkina- ja kilpailuolosuhteista:

- Suomessa eri alueilla on yhdyskuntajätehuollossa hyvin erilaisia käytäntöjä, jätelain tulkintoja ja rakenteita.
- Eri toimijoilla on hyvinkin vastakkaisia käsityksiä yhdyskuntajätehuollon toimivuudesta. Esimerkiksi kuljetusjärjestelmän toimivuudesta:
  - Kiinteistön haltijan järjestämän jätteiden kuljetuksen voidaan väittää mahdollistavan yksityisille kuljetusyrityksille alueellisten määräävien markkina-asemien (MMA) ja monopoliasemien syntyminen ja säilyminen. Yritykset vaikuttaisivat olevan passiivisia yrityksissään murtaa vallitsevia aluejakoja. Kunnan järjestämä, kilpailuttamista suosiva malli näyttäisi rikkovan alueellisia MMA-positioita.
  - Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen voidaan väittää tarjouskilpailujen kautta keskittävän markkinoita sekä supistavan valinnanvapautta sopimusehdoissa ja palveluntarjoajien valinnassa.
- Kilpailuneutraliteetin ja kuluttajansuojan näkökulmat ovat yhdyskuntajätehuollossa relevantteja, eikä antitrustirikkomustenkaan mahdollisuutta voida sulkea pois.

Tarve jatkoselvityksille:

Ensimmäisellä selvityskierroksella kuljetusyrityksiltä ja jätelaitoksilta saadut osin varsin viitteelliset, epämääräiset ja ristiriitaisetkin väitteet ja toisaalta alueilla samansuuntaisina esille tulleet signaalit antoivat aihetta jatkoselvityksille. Teemoittain ja alueittain esille nousi muun muassa seuraavia kysymyksiä:

1. Poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten ja kunnallisten jätelaitosten työnjaon ja keskinäisten suhteiden selkeys ja läpinäkyvyys

**ISAVI** ja **LAVI**: Webropol-kyselyiden vastaukset toivat esiin väitteitä puolueellisuudesta ja puutteista toimintatavoissa kunnan viranomaisten ja kunnallisten jäteyhtiöiden tehtävien hoidossa ja työnjaossa. Vastaukset antoivat aihetta selvittää tarkemmin jätehuoltoyhtiöiden osallistumista viranomais-tehtävien hoitamiseen. Mahdollisina kohteina yksilöitiin jätekuljetusten kilpailuttaminen ja siihen liittyvä päätöksenteko, jätehuotomääräysten valmistelu sekä kunnallisten jätelaitosten jätehuoltostrategioiden valmisteluun tai laadintaan osallistuminen.

**PSAVI**: Alueellinen jätelautakunta päätti kuljetusjärjestelmän valinnasta vastoin kuntien tahtoa. Kuntayhtiöt pyrkivät ottamaan haltuunsa tehtäviä, jotka eivät niille kuulu. Väitettiin myös, että jätehuoltoyhtiö määrittäi maksujen perusteet ja että kuntayhtiöissä hinnoittelu ei ollut läpinäkyvää. Nähtiin tarpeellisuutta selvittää väitteiden paikkansapitävyyttä ja tulkita tilanteen laillisuutta.

2. Vapautusanomukset ja päätökset kunnalliseen jätehuoltoon kuulumisesta

**LSSAVI**: Jätelain 42 §:ssä tarkoitetuista vapautusanomuksista eli poikkeamisluvista nähtiin tarpeelliseksi etsiä alueellisia tapausesimerkkejä ja selvittää, olivatko suuret toimijat, esim. yliopistot tai keskussairaalat, hakenet poikkeuslupia ja miten lupahakemuksiin oli suhtauduttu.

3. Toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta

**LSSAVI**: Saadut tulokset perustelivat tarvetta selvittää tarkemmin kuljetusyritysten väitteitä siitä, että kunnallinen jäteyhtiö hankki itselleen erityisasemansa turvin elinkeinotoiminnan jätettä ristiin subventoimalla niiden alhaisia hintoja kotitalousjätteiden korkeammilla hinnoilla.

#### 4. Jättekuljetukset

**ISAVI:** Kuljetusyrytyksistä eniten vastauksia jäi saamatta niiltä yrityksiltä, jotka toimivat Ylä-Savon alueella. Alueen kunnallinen jätelaitos ei vastannut kyselyyn. Tällä perusteella nähtiin, että aluehallintovirasto voisi selvittää tarkemmin Pohjois-Savon tilannetta.

#### 5. Jätteiden vastaanotto ja käsittely

**PSAVI:** Kotitalouksien ja elinkeinotoiminnan jätteiden käsittelymaksuissa havaittiin suuria eroja. Toisaalta jätteidenkäsittelyn tarjouskilpailuissa markkinaehtoisissa jätteissä oli suuria hintaeroja, vaikka jätelaitos epäilikin taksojen avoimuuden suosineen yksityisiä jätteidenkäsittelijöitä. Kunnallinen jäteyhtiö koki lupamenettelyn, jätevero kohtelun ja valvonnan kohdistuneen tiukemmin kuntayhtiöihin kuin yksityisiin jätteidenkäsittelylaitoksiin. Nähtiin tarpeelliseksi selvittää, mistä erot johtuivat.

#### 6. Jätteiden etusijajärjestys ja kotitalouksien mahdollisuudet edistää sitä - kuluttajien asema muutenkin

**LSAVI:** Kuljetusyrytysten mukaan niillä olisi ollut mahdollisuus kehittää kotitalousjätteen lajittelu- ja kierrätysratkaisuja, mikäli jätettä ei olisi veloitettu toimittamaan kunnan osoittamaan paikkaan. Kuljetusyryitys tulkitse kunnayhtiön kyseenalaistaneen tyhjennysvälin harventamisen, vaikka kyseinen tyhjennysväli oli Suomessa yleisesti sallittu. Osoittautui tarpeelliseksi selvittää jätehuoltomääräysten vaikutuksia jätteiden lajitteluun ja kierrätykseen sekä jätteiden etusijajärjestyksen toteutumiseen.

#### 7. Palvelujen saatavuus

**ISAVI** ja **LAVI:** Saatujen tulosten perusteella nähtiin hyvänä selvittää tarkemmin kuljetuspalvelujen saatavuutta ja syitä palvelujen niukkuuteen aluehallintovirastojen toimialueilla.

Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten tarkoituksena on selkiyttää kokonaiskuvaa markkinoiden ja kilpailun toimivuudesta sekä kuluttajien jätehierarkiaa kehittävistä toimintamahdollisuuksista yhdyskuntajätehuollossa, ja ryhtyä tarvittaessa kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädännön edellyttämiin toimiin näiden turvaamiseksi. Tämän vuoksi KKV ja aluehallintovirastot järjestivät toisen selvityskierroksen, jossa kerättiin täsmäntävää ja täydentävää tietoa sekä käytännön esimerkkejä jätehuollon kilpailutilanteesta ja markkinoiden toimivuudesta eri alueilla.

## 3 TOINEN SELVITYSKIERROS 2014

### 3.1 Jatkoselvityksen toteutus

Ensimmäisen selvityskierroksen tuloksista oli pääteltävissä, että tietyt mahdolliset jätehuollon ongelmat keskittyivät tietyille Suomen alueille, kun taas toisia esiintyi yleisesti kautta maan. Tämän perusteella KKV esitti aluehallintovirastoille, että ne selvittäisivät esille nousseita teemoja seuraavalla työnjaolla<sup>3</sup>:

Aluehallintovirasto	Teemat							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Etelä-Suomi	X		X		X			
Itä-Suomi	X			X				X
Lappi	X			X				X
Lounais-Suomi	X			X			X	
Länsi- ja Sisä-Suomi		X	X		X			
Pohjois-Suomi	X				X	X		

Teemat:

1. Poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten ja kunnallisten jätelaitosten työnjaon ja keskinäisten suhteiden selkeys ja läpinäkyvyys
2. Vapautusanomukset ja päätökset kunnalliseen jätehuoltoon kuulumisesta (poikkeamisluvat) 42 §
3. Toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta 33 §
4. Jättekuljetukset
5. Jätteiden vastaanotto ja käsittely
6. Valvonta- ja rekisterikustannukset
7. Jätteiden etusijajärjestys ja kotitalouksien mahdollisuudet edistää sitä – kuluttajien asema muutenkin
8. Palvelujen saatavuus

### 3.2 Toisen selvityskierroksen tulokset

1. Poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten ja kunnallisten jätelaitosten työnjaon ja keskinäisten suhteiden selkeys ja läpinäkyvyys

**LSAVI:** Turun seudun Jätehuolto Oy:n (TSJ), nykyisen Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n<sup>4</sup> omistajaohjaus toteutuu kevään ja syksyn yhtiökokousten kautta. Turun kaupungilla (31,95 %:n omistusosuus TSJ:stä, 23 % nykyisestä yhtiöstä) vastuu omistajaohjauksesta on konsernijaostolla. Turun seudun Jätehuolto Oy:llä oli raportointivelvollisuus Turun kaupungille ja sama raportti toimitettiin myös muille osakaskunnille.

Turun Seudun Jätehuolto Oy:llä oli edustajia jätehuoltomääräyksiä valmistelleessa ylikunnallisessa työryhmässä. Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunnan (kuntien yhteinen jätehuoltoviranomainen) valmistelijat viimeistelivät työryhmän luonnoksen. TSJ valmisteli mm. palvelutasopäätöksen ja jätemaksujen perusteena olevan jätetaksan pohja-aineiston. TSJ:lle oli myös annettu tehtäväksi avustaa jätelain 143 §:n mukaisessa tietoaineiston keräämisessä ja jätehuoltoviranomaisen vastuulla olevan kuljetusrekisterin tietoaineiston teknisessä käsittelyssä.

**ISAVI:** Kunnallisen jättekuljetusjärjestelmän alueiden jätehuoltoyhtiöiden vastaukset tehtävien hoidosta ja työnjaosta kunnan tai alueellisen jätelautakunnan ja kunnallisen jätehuoltoyhtiön välillä olivat yhteneväiset. Kunnalliset jätehuoltoyhtiöt eivät kuljeta itse jätettä yhtiön omalla kalustolla eikä työvoimalla. Ne hoitavat kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen keräämis- ja kuljetuspalvelujen kilpai-

3 Esitetty työnjako oli ohjeellinen. Se ei estänyt aluehallintovirastoja ottamasta esille myös muita teemoja ja niiden kannalta alueillaan havaitsemaan seikkoja.

4 Lounais-Suomen Jätehuollon toiminta alkoi 1.9.2015, kun Rouskis Oy sulautui Turun Seudun Jätehuoltoon.



luttamisen valmistelutoimet, kilpailuttamisen käytännön toteuttamisen ja päätöksenteon. Samoin ne osallistuvat, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, kunnallisten jätehuoltomääräysten ja jätestrategioiden valmisteluun tai laadintaan.

Monissa kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valinneissa kunnissa jätehuoltomääräykset olivat olleet voimassa kauan. Lisäksi kunnan viranomaisten ja yksityisten jäteyhtiöiden välillä oli viitteitä vastaavasta yhteistyöstä. Kunnalliset jätehuoltomääräykset olivat esimerkiksi jäteyhtiön omilla sivuilla tai kunnan sivuilla ei ollut esitetty kilpailevia yrityksiä jne.

Ympäristöministeriön raportissa 12/2014 on tuotu esille kuntien resurssien suhteellinen niukkuus jätehuoltoasioissa. Näin on aluehallintovirastojen mukaan erityisesti yksittäisissä pienissä kunnissa. Ylikunnallisissa jätehuoltoyhtiöissä resurssit ovat runsaammat ja viranomais- ja jäteyhtiötehtävät on pystytty eriyttämään erillisiksi organisaatioiksi<sup>5</sup>.

**PSAVI:** Jätehuoltomääräyksiä valmisteltaessa seudullinen jätehuoltoviranomainen (Oulun kaupungin yhdyskuntalautakunta) oli tiedustellut määräysten muutostarpeita jätehuollon palveluntuottajalta (Oulun Jätehuolto Oy), jätehuollon valvovalta viranomaiselta (Oulun seudun ympäristötoimi) sekä alueella toimivilta jätehuoltoyrittäjiltä. Aluehallintoviraston selvitys ei viittaa siihen, että Oulun Jätehuolto olisi osallistunut jätehuoltomääräysten laadintaan vaan sen rooli näytti olevan pikemminkin määräysten kommentoimiseen liittyvää.

Jätetaksa perustui Oulun Jätehuollon esittämiin jätemaksuihin. Oulun Jätehuolto laati jätemaksuesityksen talousarvionsa pohjalta ja lähetti sen yhdyskuntalautakunnan hyväksyttäväksi. Lautakunta totesi, että jätehuoltoviranomaisen kannalta on tärkeää tietää taksan rakenteeseen ja jätemaksujen suuruuteen vaikuttavista tekijöistä, jätemaksuilla katettavista kustannuksista sekä jätelain 79 §:n mukaisesta jätemaksukertymästä ja sen käytöstä.

Aluehallintovirasto toteaa Oulun Jätehuollon osallistuneen merkittävästi jätemaksujen määrittelyyn tekemällä niistä esityksen yhdyskuntalautakunnalle. Oulun Jätehuollolla oli nähtävästi yhdyskuntalautakuntaa paremmat tiedot jätemaksujen määrittämiseen vaikuttavista seikoista.

## 2. Vapautusanomukset ja päätökset kunnalliseen jätehuoltoon kuulumisesta (poikkeamisluvat) 42 §

**LSSAVI:** Alueen jätehuoltoviranomaisten mukaan vapautusanomuksiin liittyviä tiedusteluja ja varsinaisia vapautusanomuksia oli tullut vain muutamia. Vapautus oli myönnetty yhdessä tapauksessa.

Parempaan etusijajärjestyksen osoittamista pidetään aluehallintoviraston yhteenvedossa jätteen haltijalle varsin hankalana, sillä jäte kulkeutuu usein lopulta eri kanavien kautta samoihin jätteenkäsittelylaitoksiin. Jätelautakuntien mukaan yksityiset jätteenalan yritykset laativat usein vapautusanomukset jätteen haltijan puolesta.

Jyväskylässä keskussairaalan jätehuollosta vastaa yksityinen palveluntuottaja. Tilanteesta on käyty neuvotteluja jätehuolto- ja ympäristöviranomaisten kesken. Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta arvioi, että keskussairaalan nykyinen jätehuollon palveluntuottaja pystyy tarjoamaan kokonaisvaltaisemman palvelun kuin kunnallinen jätehuolto. Kaupungin edustajan mukaan poikkeamisluvan myöntämiselle ei ole toistaiseksi ilmennyt esteitä ja päätös on enemmänkin kiinni tahtotilasta. Varsinaista poikkeamislupahakemusta ei oltu vielä syyskuussa 2015 jätetty.

Lakeuden jätelautakunnan alueella tehtiin vuonna 2014 kolme poikkeamislupahakemusta. Lautakunnan arvion mukaan näistä kahdessa tapauksessa poikkeamisluvan edellytykset eivät täyttyneet. Lautakunta perusteli päätöksiään vuonna 2015 sillä, että etusijajärjestys ei ole parempi hakijoiden jätehuollosta yksityisen yrityksen järjestämänä. Lisäksi, toisen hakijan osalta, se katsoi, että kiinteistöissä syntyy pääasiassa asumiseen verrattavaa jätettä. Kolmannessa tapauksessa eräs pieni psykoterapiayritys

5 Jätelain 26 §:ssä ei ole mainintaa siitä, että viranomaistehtävät pitäisi eriyttää palvelutehtävistä.

haki poikkeamislupaa. Jätelautakunta myönsi hakijalle poikkeuksen velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Perusteena poikkeamalle oli rakennuksen jätehuollon kokonaisuudesta kunnan vastuulle kuuluvan jätemäärän vähäisyys. Poikkeamislupa myönnettiin maksimimäärääjäksi viideksi vuodeksi.

### 3. Toissijainen vastuu elinkeinotoiminnan jätehuollosta (TSV) 33 §

**ESAVI:** Kunnan toissijainen vastuu määritellään jätelain (17.6.2011/646) 33 §:ssä. Kunnan on järjestettävä myös elinkeinotoiminnan jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jos kysymyksessä on jatkuvasti ja säännöllisesti tarvittava jätehuoltopalvelu, kunnan on tehtävä jätteen haltijan kanssa sopimus, jonka kesto on enintään kolme vuotta kerrallaan.

Ympäristöministeriön julkaiseman jätelakioppaan mukaan TSV-palvelu perustuu aina siihen, että jätteen haltija pyytää kunnalta tällaista palvelua muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi. Pyynnön esittäjän tulisi olla jätteen alkuperäinen haltija eli tavallisesti elinkeinotoiminnassa syntyvän jätteen tuottaja. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan harjoittajalle kokonaisvaltaista jätehuoltopalvelua tarjoava jätehuoltoyritys voi kuitenkin tarvittaessa esittää pyynnön jätteen haltijan puolesta. Markkinaehtoisessa palvelussa voidaan katsoa olevan puutteita esimerkiksi, jos pyydettyä yksityistä palvelutarjontaa ei ole saatavilla tietyllä alueella tai jos tarjolla olevan yksityisen palvelun hinta on jätteen haltijalle kohtuuton. Kunnan on TSV-palvelun tarpeen arvioimiseksi tarkasteltava markkinaehtoisien tarjonnan olemassaoloa toimialueellaan. Oletuksena kuitenkin on, että myös jätteen haltija selvittää yksityisen palvelutarjonnan saatavuutta. Palvelupyynnön esittäminen voi osaltaan kertoa puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista.

TSV-palvelusta peritään jätteen haltijalta julkisoikeudellinen jätemaksu. Kunnan hyväksymässä jätetakassa tulee siten määritellä tätä varten omat maksuperusteensa. Maksun on vastattava mahdollisimman tarkasti jätehuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia eikä sitä esimerkiksi saa kompensoida asukkaiden jätemaksuilla tai markkinaehtoisien toiminnan tuloilla. TSV-palvelun jätemaksu voi kustannusperusteisesti ja ohjaavuuden aikaansaamiseksi poiketa kotitalouksien vastaavista jätemaksuista<sup>6</sup>.

Helsingin Seudun Yhdyskuntapalvelut -kuntayhtymän (HSY) vastauksessa todettiin, että kunnan toissijaisen vastuun määrittely oli käsitelty jätehuollon johtoryhmässä sekä HSY:n johdon kanssa. HSY:n tulkinnat ovat perustuneet Jätelaitosyhdistys ry:n (JLY) ohjeistukseen. Ämmässuon jätteenkäsittelykeskuksen asiakasmäärät olivat vuositasolla niin merkittävät, ettei jokaisen jätteen tuojan kanssa erikseen tehtävä TSV-sopimus ole ollut käytännön syistä mahdollinen. Jätelain perusteluissa (HE 199/2010 vp) on HSY:n mukaan tuotu esiin, että jätteen haltijan kunnalle esittämä pyyntö kertoisi yleensä jo sellaisenaan puutteellisesti toimivista jätehuollon palvelumarkkinoista. HSY oli näistä syistä päättänyt jätelajikohtaiseen tulkintaan, eli se katsoo tietyt jätelajit (esim. pilaantunut maa-aines) markkinaehtoisiksi. Muiden jätelajien tulkinnassa oli päädytty TSV-tulkintaan.

Länsi-Uudenmaan jätelautakunnan päätöksen<sup>7</sup> mukaan ”Palvelun tarvitsija tekee Rosk’n Roll Oy:lle<sup>8</sup> pyynnön palvelun tarpeesta. Jos toissijaisen vastuun edellytykset täyttyvät, tarjoaa Rosk’n Roll Oy hakijalle jätehuoltopalvelua Länsi-Uudenmaan jätelautakunnan hyväksymän taksan mukaan ja tekee tarvittaessa hakijan kanssa kirjallisen sopimuksen. Taksanmukaiset maksut panee maksuun jätte-asiamies jätelautakunnan delegointipäätöksen 15 §:n (29.11.2006) mukaisesti.

Jos Rosk’n Roll Oy katsoo jätehuoltopalveluja olevan saatavilla kohtuullisin ehdoin eivätkä toissijaisen vastuun edellytykset täyty, toimittaa Rosk’n Roll Oy hakijan kirjallisen vaatimuksen Länsi-Uudenmaan jätelautakunnalle. Jätelautakunta tekee asiasta päätöksen. Päätös toimitetaan tiedoksi sekä hakijalle että Rosk’n Roll Oy:lle. Päätöksestä on valitusoikeus hallinto-oikeuteen.”

6 Jätelakioppas – yhdyskuntajätehuoltoa ohjaavat säännökset. Ympäristöministeriön ohjeita 5/2015. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/158367>. Tarkistettu 17.2.2016.

7 Länsi-Uudenmaan jätelautakunta, kokouspäivä 1.2.2012, Saatavilla: <http://www.roskaraati.fi/@Bin/209361/jateltk+1.2.2012.pdf>. Tarkistettu 17.2.2016.

8 Rosk’n Roll on Länsi-Uudellamaalla toimiva kunnallinen jäteyhtiö.

Päätöksen mukaan ”Jätelain 33 §:n mukaiseen kuntien toissijaiseen vastuuseen kuuluvat jätehuolto- palvelun jätemaksut määräytyvät ko. kuntien alueilla voimassa olevien kunnallisen jätteenkuljetuksen maksujen perusteella. Toissijaisen vastuun piiriin kuuluvan jätteen haltijan on kuitenkin katettava vähintään kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Taksan mukaisia maksuja voidaan kustannusten perusteella joko alentaa tai korottaa 30 %. Kustannusten määrään vaikuttavia tekijöitä voivat olla mm.:

- jäte-erän määrä
- jätteen laatu
- kuljetusmatka
- jäte-erän soveltuvuus kunnan jäteyhtiön järjestelmään
- muut tapauskohtaiset tekijät.”

Palvelupyynnöitä oli tehty jatkuvasti. Yhtiö katsoo palvelupyynnöksi sopimusasiakkaaksi hakeutumisen ja/tai jätteen tuomisen käsittelyyn. Palvelusopimuksia oli useita satoja 26.8.2014. Toissijaiselle vastuulle kuuluvan jätteen käsittelystä oli peritty samat maksut kuin kuntavastuulle kuuluvista jätteistä.

Kymen jätelautakunnan mukaan ”Toissijaisen vastuun piiriin kuuluvasta jätehuolto- palvelusta peritään vähintään jätehuoltotaksan mukainen maksu. Taksan mukaisia maksuja voidaan kustannusperusteisesti korottaa enintään 25 %.”

Kymenlaakson Jäte Oy ilmoitti, ettei se kuntayhtiönä enää kilpaillut elinkeinoelämän jätteiden käsittelystä yksityisten jätehuoltoalan yritysten kanssa. Jäteyhtiö ei markkinoinut yrityksille enää palvelujaan eikä tarjonnut niille neuvontaa. Yhtiön hallinnoimissa kuljetuksissa ei taajamissa hyväksytty yritysasiakkaita reiteille, koska taajamissa oli yksityistä jätteenkuljetustarjontaa. Haja-asutusalueilla oli hyväksytty pyynnöstä reiteille n. 40 yritysasiakasta, koska kohtuuhintaista palvelua ei ollut tarjolla.

TSV-toiminnasta ei ollut valitettu jätelautakunnalle. Jätetaksassa olevaa mahdollisuutta korottaa TSV-asiakkaiden maksuja ei ollut käytetty vaan kaikkia asiakkaita oli laskutettu hinnaston perushinnan mukaisesti.

Johtopäätöksensä aluehallintovirasto totesi kunnallisten jäteyhtiöiden pyrkineen hoitamaan TSV- palvelunsa mutkattomasti ja vähällä vaivalla. Melko yksityiskohtaisesta ohjeistuksesta huolimatta palvelupyynnöt hyväksyttiin sellaisinaan lukuun ottamatta taajama-alueiden kuljetuksia. Markkinatilanteen arviointi näytti muutoin yleensä jäävän palvelupyynnön varaan. Vaikka jätelautakunnat hyväksyivät jätetaksoissaan kyseisen palvelun ohjeistusta ja siihen sovellettavat maksut, niillä ei kuitenkaan juurikaan ollut tietoa ko. palvelutoiminnasta alueillaan.

LSSAVI: Stormossen Oy Ab on Vaasan, Mustasaaren, Maalahden, Isonkyrön, Korsnäsin ja Vöyrin yhteinen osakeyhtiö, joka hoitaa näiden kuntien jätehuollon palvelutehtäviä. Stormossenin alueella jätteiden mädätyskäsittely aloitettiin vuonna 1990 ja energiajätteen rinnakkaispolto vuonna 1996. Vuonna 2012 toimintansa aloitti Mustasaassa sijaitseva jätteenpolttolaitos, jossa poltetaan merkittävä osa Stormossenin toimialueen yhdyskuntajätteistä. Stormossen on ollut muun muassa mukana hankkeessa, jossa tarkoituksena on kehittää jätteiden mädätyksessä syntyvästä metaanikaasusta liikennepolttoainetta. Stormossen on osakkaana jätteenpolttolaitosta ylläpitävässä Westenergy Oy:ssä. Aiemmin se oli osakkaana myös kierrätyspolttoaineita valmistavassa Ewapower Oy:ssä.

Stormossen eritteli vuoden 2013 tilinpäätöksessään toimintansa jätelain mukaisesti kuntavastuuliseen ja markkinaehtoiseen toimintaan. Tilinpäätöksessä ei ollut eritelty ns. TSV-palveluiden liikevaihtoa, mutta sisäisessä laskennassa erittelyä oli tehty. Stormossen kirjaa kaiken elinkeinotoiminnan biojätteen, poltettavan jätteen sekä kaatopaikkajätteen TSV-jätteeksi. Yhtiö tulkitsi suurimman osan kaupalta, teollisuudelta ja rakennusliikkeiltä vastaan otetusta jätteestä TSV-jätteeksi.

Yhtiön tulkinnan mukaan jätteen luokittelu TSV-jätteeksi ei edellyttänyt, että yhtiö vastaanottaessaan jätettä selvittäisi vaihtoehtoisen palvelutarjonnan olemassaoloa. Kun yksittäinen kuorma-autolasti elinkeinotoiminnan jätettä ilmestyi portille, jäte katsottiin lähtökohtaisesti aina TSV-jätteeksi.

Stormossenin kuntavastuulliseksi palveluksi (ei TSV-palveluksi) lukemaan toimintaan sisältyi merkittävässä määrin toisille kunnallisille jätehuoltoyhtiöille tarjottuja palveluja. Ainakin osa Stormossenin TSV-palveluiksi katsomasta palvelusta oli ilmeisesti sellaista, jolle löytyisi alueelta myös vaihtoehtoisia palveluntarjoajia.

Stormossenin toimialueella voimassa oleva jätemaksutaksa antoi yhtiölle sangen suuren vapauden TSV-palveluiden hinnoittelussa, sillä TSV-palvelun hintaa voi taksan mukaan tapauskohtaisesti nostaa tai laskea enintään viidelläkymmenellä prosentilla.

#### 4. Jätekuljetukset

**ISAVI:** Miltei kaikissa kunnissa, joissa oli kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, toimi useampia jätteenkuljetusyrityksiä. Joissakin kunnissa yhden jätekuljetusyrityksen asema oli vahva. Monien kuntien kotisivuilla mainittiin jätekuljetuspalveluita tarjoavana yrityksenä vain yksi, vakiintunut toimija.

Itä-Suomessa oli markkinoille tullut uusia yrityksiä yrityskauppojen kautta. Lisäksi vallitseva hintataso oli jättänyt tilaa markkinoille tuloon myös aivan uusille yrityksille. Itä-Suomen aluehallintoviraston mukaan kilpailua jätekuljetusmarkkinoilla näytti olevan paikoin vaikea saada aikaan toimialueen harvaan asutuilla reuna-alueilla.

**ESAVI:** Päijät-Hämeen jätelautakunnan alueella kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa toimi viisi kuljetusyritystä, kun vielä vuonna 2001 yrityksiä oli ollut kymmenen. Jäteasiamiehen mukaan vuonna 1993 alueella toimi kymmenen paikallista pienyritystä, vuonna 2013 enää yksi. SITA Suomi Oy oli ostanut kuusi kuljetusyritystä ja Lassila & Tikanoja Oyj neljä.

Kuljetuspalveluja näytti olevan tarjolla kaikissa kunnissa, vaikka olivatkin selvästi keskittyneet. Eräissä kunnissa toimi käytännössä vain yksi kuljetusyritys. Niissä kunnissa kotitalouksilla ei ollut mahdollisuutta kilpailuttaa jätteenkuljetusta. Sysmässä sama yritys toimi sekä kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa että kunnan järjestämässä kuljetuksessa haja-asutusalueella.

Uusien yritysten tulo markkinoille oli vaikeaa. Jätelautakunnan reuna-alueilla oli jätekuljetuspalveluita tarjoavia yrityksiä, joilla olisi mahdollisuus tarjota palveluita yksittäisille asiakkaille. Alueelta kerätyt kunnan vastuulle kuuluvat jätteet tuli kuitenkin kuljettaa Lahteen. Yksittäisten asiakkaiden jätteiden kuljettaminen ei ollut kannattavaa, ellei jäteauton kuormaa saanut täyteen. Alueen ulkopuolisia kotitalousjätteitä ei saa kuljettaa Lahteen. Uuden yrityksen markkinoille pääsy edellyttäisi, että yritys saisi hankituksi riittävästi yksittäisiä asiakkaita logistisesti järkevältä alueelta.

#### 5. Jätteiden vastaanotto ja käsittely

**ESAVI:** HSY:llä oli ollut kaksi tapaa käsittelymaksuliikenteen hoitamisessa kilpailuttamisessa urakoissa. Vanhemman, poistuvan tavan mukaan urakoitsija maksoi kaikesta HSY:lle tuomastaan jätteestä taksan mukaisen, punnitukseen perustuvan jätteenkäsittelymaksun. HSY korvasi sitten urakoitsijalle urakan sisältämän jätteen käsittelymaksuosuuden astiakohtaisten oletuspainojen mukaan. Riski jätteen painovaihtelusta jäi urakoitsijalle. Tämä asetti varsinkin uudet tarjoajat eriarvoiseen asemaan tarjouskilpailussa, koska joillakin tarjoajilla saattaa olla paremmat tiedot tietyn alueen todellisista jätteen painoista.

Uudemman tavan mukaan urakoitsijalta ei peritty käsittelymaksua HSY:n käsittelyyn toimitetuista urakkaan kuuluvista kuormista<sup>9</sup>. Riski jätteen painovaihtelusta jää HSY:lle. Kilpailu käydään puhtaasti kuljettamisesta, mahdollinen käsittelymaksuosuuden yli- tai alijäämä ei häiritse tarjouslaskentaa.

Jätteen käsittelyhinnat ovat nousseet mm. loppusijoitettavan jätteen jäteveron nousun, ympäristölu-pavaatimusten tiukentumisen sekä yleisen kustannustason nousun takia.

---

9 Käsittelymaksu peritään asiakaskiinteistöiltä tyhjennysmaksuissa.

## 6. Valvonta- ja rekisterikustannukset

**PSAVI:** Kolme toiminnanharjoittajaa ilmoitti, että heiltä on edellytetty vakuutta jätehuoltorekisteriin merkitsemisen tai kunnan järjestämän tarjouskilpailun yhteydessä. Pienimmillään vakuudet ovat olleet 1 000–3 000 euroa ja suurimmillaan kunnan järjestämässä tarjouskilpailussa 76 000–100 000 euroa.

Vakuuden aiheuttamana ylimääräisenä kuluna on pankin perimä pankkitakauksen vakuusmaksu. Vakuus vähentää muuhun yritystoimintaan käytettävissä olevaa vakuusarvoa. Suoranaista alalle tulon estettä ei vastauksissa tuotu esille. Eräässä vastauksessa tuotiin esille, että mikäli vakuuksia aletaan vaatia ja niiden summa on huomattava, niin se aiheuttaisi varmasti vaikeuksia kilpailutuksessa.

Jätehuoltorekisterin rekisteröintivaatimuksista ei tuotu esille seikkoja, jotka voisivat aiheuttaa haittaa alalle tulolle tai yrityksen toimintaedellytyksille. Vain yhdessä vastauksessa esitettiin, että jätelain perusteella perityt viranomaismaksut ovat liian suuria. Muissa vastauksissa maksuja pidettiin kohuullisina tai sellaisina, etteivät ne aiheuta haittaa yrityksen toimintaedellytyksille.

## 7. Jätteiden etusijajärjestys ja kotitalouksien mahdollisuudet edistää sitä – kuluttajien asema

**LSAVI:** Turun Seudun Jätehuolto Oy<sup>10</sup> kuuluu Lounais-Suomen kunnallisten jätelaitosten hankintarenkaaseen<sup>11</sup>, joka kilpailutti sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämisen kahdessa vaiheessa:

Vuosia 2015–2017 koskevan jätteen hyötykäytön kilpailutuksen hankintarengas aloitti kilpailullisella neuvottelumenettelyllä keväällä 2013. Tarjouspyynnöt lähetettiin lokakuussa 2013 ja sopimukset tehtiin keväällä 2014. Kierrätysratkaisuja ei mainituille vuosille ollut kilpailutuksessa tarjolla, vaan jätteet jakautuivat neljään jätevoimalaan hyödynnettäviksi energiatuotannossa. Hyödynnettävä jättemäärä on yhteensä 328 000 tonnia. Korkeimman hallinto-oikeuden 5.6.2015 tekemän päätöksen (1548/2015) mukaan jää voimaan asiaa koskeva markkinaoikeuden päätös, jossa markkinaoikeus hylkää Porin kaupungin osalta yhdyskuntajätteen hyödyntämistä koskevan em. palveluhankinnan erityisesti, koska hankintayksikkö ei ollut mukana kilpailutuksessa sen alusta alkaen. Muilta osin hankintarenkaan hankinta jäi voimaan.

Vuonna 2018 alkavan pitkän aikavälin hyötykäyttöratkaisun, joka kuului saman hankintarenkaan julkiseen kilpailutukseen, voitti syksyllä 2014 Ekokem Oyj energiahyötykäyttöön perustuvalla vaihtoehdolla. Jätteitä on tarkoitus hyödyntää Ekokem Oyj:n Salon Korvenmäkeen rakennettavassa jätevoimalassa sekä osin Riihimäellä. Hankinta tehtiin kilpailullisella neuvottelumenettelyllä, jotta erilaiset hyötykäytön tekniset vaihtoehdot saatiin mukaan vertailtavaksi. Hyötykäytön palveluajaksi kaavailtiin 15–25 vuotta. Kilpailussa oli mukana sekä kierrätykseen että energiakäyttöön perustuvia laitosratkaisuja. Hankintarengas teki valinnan yritysten tarjoamien teknisten ratkaisujen kesken verraten hintaa, laatua ja ympäristönäkökohtia.

Veikko Lehti Oy ja Salon Hyötykäyttö Oy valittivat hankinnasta markkinaoikeuteen, koska ne katsoivat, että alkuperäisessä hankintailmoituksessa oli virheellisyys, joiden vuoksi ne eivät voineet osallistua kilpailutukseen. 27.10.2015 markkinaoikeus päätti, että hankintarenkaan jäsenten on kilpailutettava hankintansa uudelleen. Se siirtää, mahdollisesti estää vuonna 2018 toteutettavaksi kaavailun Ekokemin jätepolttolaitoksen toteuttamisen.

Jätteiden käsittely ei kaiken kaikkiaan toistaiseksi ole etusijajärjestyksen kannalta optimaalista. Polttokelpoisen jätteen kierrätysvaihtoehtoa ei ole kuitenkaan ollut markkinoilla tarjolla. Kierrätystä pyrittiin edistämään vuodesta 2018 alkavaa ajanjaksoa koskevassa kilpailutuksessa siinä kuitenkaan onnistumatta.

10 Turun Seudun Jätehuolto Oy ja Rouskis Oy sulautuivat Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:ksi elokuussa 2015. Rouskis Oy oli Salon seudulla toimiva kunnallinen jäteyhtiö.

11 Lounaisen Suomen yhdyskuntajätteiden hankintarengas muodostettiin huhtikuussa 2013. Siinä ovat olleet mukana Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy, Rauman Seudun Jätehuoltolaitos, Satakierro Oy, Rouskis Oy ja Turun Seudun Jätehuolto Oy. Lokakuusta 2013 alkaen, kesken hankintamenettelyn, myös Porin Jätehuolto -liikelaitos liittyi hankintarenkaaseen.

Selvityksessä saatiin tietoa kotitalouksien mahdollisuuksista edistää jätteiden etusijajärjestyksen toteutumista lähinnä vain kotitalouksien käyttäytymistä ja valintoja ohjaavien periaatteiden ja sääntöjen osalta. Sitä, miten kuluttajat tosiasiallisesti käyttäytyvät alueella, ei voitu tässä yhteydessä selvittää.

Jätehuoltomääräysten 8 §:n mukaan jätteen haltijan on huolehdittava jätteiden lajittelusta niin, että hyötyjätteet ja ongelmajätteet pidetään erillään muista jätteistä ja toisistaan ja toimitetaan niille tarkoitettuihin vastaanottopisteisiin tai -paikkoihin. Asuinkiinteistöllä, jossa on vähintään neljä huoneistoa, on jätehuoltomääräysten 10 §:n mukaan oltava keräysvälineet polttokelpoisen jätteen lisäksi keräyslasille, pienmetallille ja kaatopaikkajätteelle. Asuinkiinteistöllä, joissa on vähintään kaksikymmentä huoneistoa, on lisäksi oltava keräysvälineet keräyskartongille.

Jätehuoltomääräysten 12 §:n mukaan lähinaapurit voivat käyttää keskinäisen sopimuksen perusteella yhteisiä keräysvälineitä eli liittyä kimppakeräykseen. Osaltaan kuluttajien valintamahdollisuuksia lisäävät myös muun muassa Lassila & Tikanoja Oyj:n ja SITA Suomi Oy:n osassa Turun Seudun Jätehuolto Oy:n (Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n) toimialuetta käyttöön tarjoamat monilokeroiset keräysastiat, joita käyttämällä jätteet on mahdollista lajitella syntypaikalla myös pientaloalueilla.

Ruokajätteet voi myös kompostoida kiinteistöillä jätehuoltomääräysten asianmukaisuuskriteerien täytyessä. Ruokajätteet kompostoimalla voi harventaa jäteastian tyhjennysväliä, mikä näkyy alentuneina jätekustannuksina. Aluekeräyspisteitä käyttävätkin saavat kompostointialennuksen vuosimaksuun.

Turun Pientalojen Keskusjärjestö ry:n puheenjohtaja ehdotti jätteiden punnitukseen perustuvan laskutuksen omaksumista yleiseksi käytännöksi tyhjennyskertoihin perustuvan laskutuksen asemasta. Laskutusperusteen tällainen muutos olisi puheenjohtajan mukaan omiaan vähentämään kertyvää kokonaisjättemäärää.

Kilpailuviraston kilpailukatsaus 2:ssa (2011) esitettiin huoli siitä, että jos jätettä käytetään laajasti lähinnä energian tuottamiseen, se sulkee pois muut hyödyntämistavat. Tämä ristiriita tuli esiin myös tässä selvityksessä. Varsinkin Satakunnassa nämä ristiriidat näkyivät mm. siinä, että monet riitaisuudet ovat edenneet oikeuskäsittelyihin. Pohjimmiltaan kyse oli siitä, hyödynnetäänkö jäte kunnallisissa jätelaitoksissa, joissa painopiste on energiakäytössä, vai alan yksityisten toimijoiden toimesta hyödyntäen jätettä muulla tavoin.

Satakunnan osalta Turun hallinto-oikeus on ottanut kantaa kahdessa jätteen toimituspaikan määrittämisestä koskevassa valitusasiassa. Toinen koski Porin seudun jätelautakunnan päätöstä sekalaisen yhdyskuntajätteen toimituspaikasta alueellaan Eurajokea lukuun ottamatta.

Jätelautakunta määritteli jätteen vastaanotto paikaksi Porin Jätehuolto -liikelaitoksen ylläpitämän Hangassuon jäteaseman. Päätöksestä tehtiin kolme erillistä valitusta. Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 22.12.2014 antamallaan päätöksellä. Valittajat alkoivat viedä jätekuormiaan Hangassuolle, josta jätettä ohjautuu polttoon Porin kaupungin järjestelmän kautta.

Toinen Turun hallinto-oikeuden päätös koski Eurajoen kunnan alueen jätteiden sijoituspaikkaa. Porin seudun jätelautakunta oli tehnyt päätöksen toimialueeseensa kuuluvan Eurajoen sekalaisen yhdyskuntajätteen toimituspaikasta, joksi jätelautakunta osoitti Rauman seudun jätelaitoksen Hevossuon jäteaseman tai muut Rauman Seudun Jätelaitoksen osoittamat vastaanotto paikat. Ympäristöpakka Oy (Veikko Lehti) valitti päätöksestä. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen 22.12.2014 tekemällään päätöksellä.

Kunnalliset toimijat harkitsevat vahingonkorvauskanteiden nostamista yksityisille yrityksille päätyneistä yhdyskuntajätteistä. Estääkseen jätteiden ohiviennin vastaisuudessa ne ovat pyytäneet Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY) valvomaan, että kunnan vastuulle kuuluvat jätteet toimitetaan jätehuoltolaitokselle.

## 8. Palvelujen saatavuus

Jätekuljetuspalvelujen saatavuudessa on suuria alueellisia eroja. Tarjonta on maantieteellisesti jakau-

tunut siten, että maan eteläisissä osissa on enemmän tarjontaa kuin itä- ja pohjoisosissa. Myös alueellinen tarjonta on jakautunut siten, että taajamissa ja erityisesti kaupunkialueilla tarjontaa on enemmän kuin haja-asutusalueilla.

LAVI: Ranuan kunnan alueella on käytössä kunnan järjestämä jätteenkeräys, ja kuljetuspalveluja on saatavilla tasapuolisesti koko kunnan alueella.

Rovaniemellä on haja-asutusalueella (22 aluetta) jouduttu jätteenkuljetusta täydentämään kunnan järjestämällä jätteenkeräyksellä palvelujen saatavuuden varmistamiseksi. Harvaan asutuilla alueilla mahdollisuus jätteenkuljetuksen kilpailuttamiseen on heikko.

Pellon kunnan alueella on jätteenkuljetusta jouduttu täydentämään haja-asutusalueilla yhteiskeräyspisteillä. Pellon kunnan alueella on ainoastaan yksi jätteenkuljetusyritys, joten mahdollisuus kilpailuttamiseen on heikko.

Kunnallisen kilpailutuksen ulkopuolisilla haja-asutusalueen kylillä on kylien omia keräysastioita/kontteja. Kuljetusyrittäjä lähettää astian tyhjennyksestä laskun kylän yhdyshenkilölle ja tämä laskuttaa sitten keräysastioiden käyttäjiä.



## 4 YHDYSKUNTAJÄTEHUOLLON TULEVAISUUS JA ALUEHALLINTOVIRASTOJEN HAVAINNOT

Aluehallintovirastojen selvitykset yhdyskuntajätehuollosta Suomen eri alueilla ovat vahvistaneet ja tarkentaneet kuvaa kehittyvästä toimialasta, jossa kunnissa harjoitetun julkisen vallan käytön ja kunnallisen elinkeinotoiminnan sekä yksityisen elinkeinotoiminnan rajapintaan ja työnjakoon liittyy runsaasti jännitteitä. Taustalla on yhdyskuntajätehuollon vähittäinen siirtyminen jätteiden materiaalsen kierrättämisen suuntaan samaan aikaan kuin myös jätteiden energiana hyödyntäminen lisääntyy. Selvitykset viittasivat toisaalta myös siihen, että yhdyskuntajätehuollon ajankohtaisimmat kysymykset ovat lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä; näyttöä kilpailulain rikkomuksista ei saatu, vaikkei niiden mahdollisuutta voida pois sulkeakaan.

Aluehallintovirastojen selvitykset toivat esille kuntien asemaan liittyviä kilpailuneutraaliteetikysymyksiä; Julkisen vallan käytöllä ja päätöksenteolla sekä julkisella tuotantotoiminnalla on ollut perinteisesti läheinen yhteys, joka voi saattaa kilpailuneutraaliteetin epäilyksen alaiseksi.

Jätevirtojen hallinta, johon ilmeisesti liittyy jätteiden energiakäytön lisääntyminen, on selvitysten mukaan ajankohtainen kysymys useissa kunnissa. Pitkällä aikavälillä yhdyskuntajätehuollossa on välttämätöntä edetä jätemateriaalien kierrättämisessä. Yhdyskuntajätehuollon tulevassa kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota siihen, miten institutionaaliset edellytykset sille, että yhdyskuntajätehuolto jatkuvasti etenee jätehierarkian toteuttamisessa, varmistetaan. Kyse on myös siitä, miten kotitalouksille mahdollistetaan omaehtoinen eteneminen jätteiden hyötykäyttöä edistäviin ratkaisuihin.

Komissio antoi 2.12.2015 kiertotalouspaketin. Paketti sisältää laaja-alaisen kiertotalouden toimintasuunnitelman, joka jätehuollon ohella koskee hyödykkeiden tuotantoa ja tuotesuunnittelua, kulutusta ja kierrätysmateriaalien markkinoita. Kiertotalouden ideana on varmistaa materiaalien jatkuva suljettu kierto ja tätä kautta resurssien kestävä käyttö.

Jätehuollon osa kiertotalouden toteuttamisessa on siis keskeinen. Yhdyskuntajätehuollon kehityshaaste kiertotalouden toteuttamisessa on vaativa. On selvää, ettei aluehallintovirastojen selvityksissä ilmenevä julkisen ja yksityisen tuotannon jännitteinen suhde tarjoa hyvää pohjaa toiminnan koordinoimien syventämiseen, jota kiertotalouden toteuttaminen tulee alan toimijoilta edellyttämään. Myös lainsäädännössä tarvittaneen huomattavia uudistuksia, jotka vaikuttavat kunnissa harjoitetun julkisen vallan käytön ja kunnallisen elinkeinotoiminnan sekä yksityisen elinkeinotoiminnan rajapintaan ja työnjakoon.

Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten kannalta yhdyskuntajätehuollon kehitys tuo jatkossa esiin varsin monitahoisia kysymyksiä ja kilpailulain rikkomuksienkaan mahdollisuuksia ei voida pois sulkea. Aluehallintovirastojen selvitykset ovat osaltaan vahvistaneet kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten kykyä seurata yhdyskuntajätehuollon kehittymistä ja vastata esiin nouseviin kysymyksiin.





