

Materiaalitorin käytettävyys markkinapuutteen toteamisessa

KKV:n esittämät johtopäätökset sisältävät ehdotuksia siitä, siitä, miten Materiaalitorin käytettävyys ja TSV-palveluiden perustuminen aitoon markkinapuutteeseen edistyisivät. Osa ehdotetuista toimenpiteistä voi vaatia lakien tai asetusten muuttamista, osa puolestaan on kiinni alan toimijoiden tahtotilasta.

Johtopäätökset

- Materiaalitorin käyttövelvoite ja sen tarkoitus on saatettava paremmin yritysten tietoon
- Tarjousten kohtuullisuuden arviointiin tarvitaan ohjeistusta tai suuntaviivat
- Jätelaitoksille on asetettava vastuuta selvästi perusteettomasti todetun markkinapuutteen tapauksessa (TSV-sopimusten edellytykset eivät täyty)
- Markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen tytär- tai yhteisyrityksiin vähentää ongelmia TSV-palveluissa
- Käsittelyinfran (erityisesti jätteenpolto) vapaan kapasiteetin myynnin mahdollistaminen vähentää TSV-palveluiden tarvetta
- TSV-hinnoittelun perusteita tulee tarkistaa, eikä se voi olla vertailuhinta kohtuullisuuden arvioinnissa
- ELY-keskusten Materiaalitoria ja TSV-palveluita koskevia valvontatehtäviä tulee selkeyttää

Sisällys

Markkinapuutteen toteaminen kaipaa kipeästi selkeyttämistä	2
Yrityksiä ei kiinnosta kilpailuttaa jätehuoltoaan.....	3
Materiaalitorin merkitys TSV-sopimuksissa kasvaa vuonna 2023	4
TSV-palveluiden suhde kuntien jätelaitosten ulosmyyntiin	5
Ongelma ei ratkea yhdellä toimenpiteellä	6
Lähdeluettelo	7

Markkinapuutteen toteaminen kaipaa kipeästi selkeyttämistä

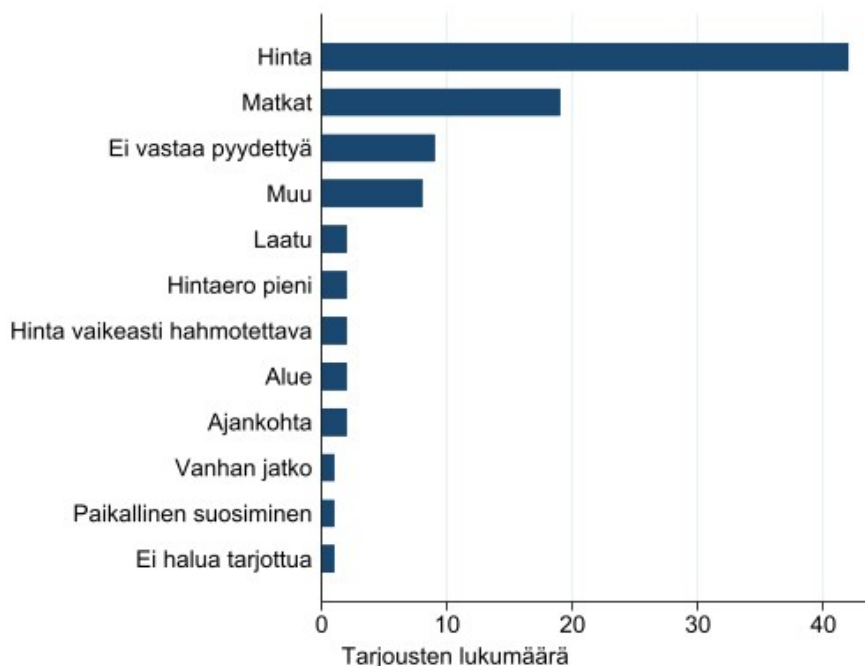
Kunnat vastaavat ensisijaisesti kotitalouksien jätehuollosta. Yrityksissä ja yritystoiminnassa syntyvän jätteen asianmukaisesta käsittelystä vastaa jätteen haltija. Kunnilla on kuitenkin toissijainen vastuu (TSV) yritysten jätteistä, jos yksityistä palveluntarjontaa ei ole kohtuullisin ehdoin saatavilla (markkinapuute) ja jäte soveltuu kunnallisessa jätehuoltojärjestelmässä käsiteltäväksi.

Markkinapuutteen toteaminen tapahtuu Materiaalitorilla. Markkinapuutteesta on kyse, jos Materiaalitorille jätettyyn tarjouspyyntöön ei kahden viikon kuluessa tule tarjouksia, tai saadut tarjoukset ovat kohtuuttomia. Tällöin jätteenhaltija on oikeutettu tekemään enintään kolmevuotisen sopimuksen kunnallisen jätelaitoksen kanssa TSV-palveluiden käytöstä.

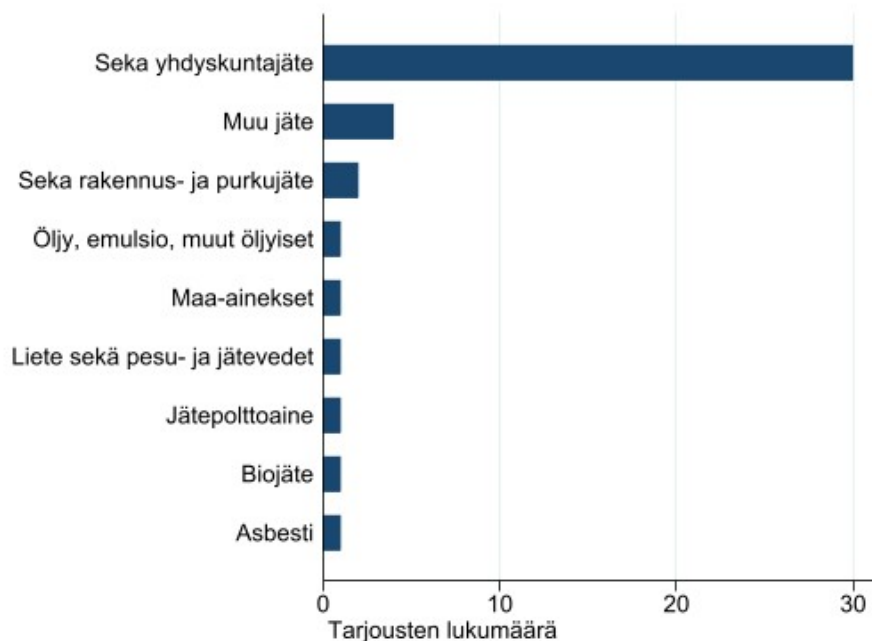
Lain esitöissä tarjouksen kohtuullisuuden arvioinnista on sanottu seuraavaa.

"Muun palvelutarjonnan kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana olisi jätteenhaltijan tekemä arvio, joka perusteltaisiin jätteiden ja sivuvirtojen tietoalustassa. 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 tarjouksen pyytäjän omaan subjektiiviseen arvioon. Peruste on kirjattava Materiaalitorille. Kuviossa 1 on esitetty ilmoitettu hylkäämisperuste ja kuviossa 2 on esitetty hinnan perusteella hyläytyjen tarjousten jakautuminen jätetyypin mukaan.



Kuvio 1. Materiaalitorilla hyläytyjen tarjousten syyt.



Kuvio 2. Hinnan perusteella hylätyt tarjoukset jätelajeittain.

Selvästi yleisin hylkäämisperuste on hinta ja valtaosassa hylätyissä tarjouksista kyse on sekalaisesta yhdyskuntajätteestä. Tosiasiallisesti näissä tapauksissa ei ole kyse siitä, etteikö kohtuuhintaista yksityistä palveluntarjontaa olisi saatavilla.

Yrityksiä ei kiinnosta kilpailuttaa jätehuoltoaan

Jätehuoltopalvelua tarvitsevat yritykset eivät usein ole tietoisia Materiaalitorilla tehtävän markkinapuutteen toteamisesta edellytyksenä TSV-palveluiden käytölle. TSV-sopimuksen tehneille yrityksille suunnatun kyselyn mukaan valtaosa sai tietää Materiaalitorista kunnalliselta jätelaitokselta.

Materiaalitorin käyttö koettiin turhaksi, ja yritykset olisivat halunneet jatkaa jätehuoltopalvelujen ostamista suoraan kunnalliselta jätelaitokselta ilman kilpailutusta Materiaalitorilla. Vastauksissa korostui yrityksen hallinnollinen taakka – jätehuollon osuus yrityksen kustannuksista on usein hyvin pieni, eikä yrityksillä ole halua käyttää resursseja sen järjestämiseen. Vain noin 20 prosenttia vastaajista ilmoitti etsineensä yksityistä palveluntarjontaa Materiaalitorin ulkopuolelta. Materiaalitorin käyttövelvoitteesta tieto saatiin useimmiten jätelaitokselta. Jätelaitoksen ohjeistus näyttää vastausten perusteella liittyneen siihen, miten TSV-palvelun käyttö on mahdollista, sen sijaan että asiakasta olisi ohjattu löytämään yksityistä olemassa olevaa palveluntarjontaa.

Saatujen tarjousten kohtuullisuusarviointi tarvitsee täsmennystä. Usein vertailuhintana kohtuullisuusarvioinnissa on kunnallisen jätelaitoksen jätetaksassa määritetty hinta. Taksan hinnoittelu on kuitenkin lähtökohtaisesti omakustannushinnoittelua ilman voiton tavoittelua. Saatujen tarjousten hinnan kohtuullisuusarviointi ei voi perustua vertailuun omakustannusperiaatteella toteutettavan palvelun hintaan. Kyselyn vastausten perusteella tämä ei ole ainoa ongelma.

Vastauksia kysymykseen, miten arvioit saamiesi 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."
- "Tarjoukset olivat kutakuinkin vastaavat kuin olemassa oleva sopimus."

Jätehuoltopalveluita tarjoavat yritykset ovat kohtuuttomassa tilanteessa Materiaalitorin tarjouspyyntöjen kanssa. Jopa TSV-taksan mukaan hinnoitellut tarjoukset tulevat hylätyiksi. Tarjouksen tekeminen vie aina yrityksen resursseja. Nykyinen tilanne johtaa siihen, että jätehuoltoyritykset eivät enää tee tarjouksia. Tämä edelleen lisää markkinapuutteen "väärää" toteamisia Materiaalitorilla – aidosti palvelutarjontaa on olemassa, mutta Materiaalitorilla todetaan markkinapuute.

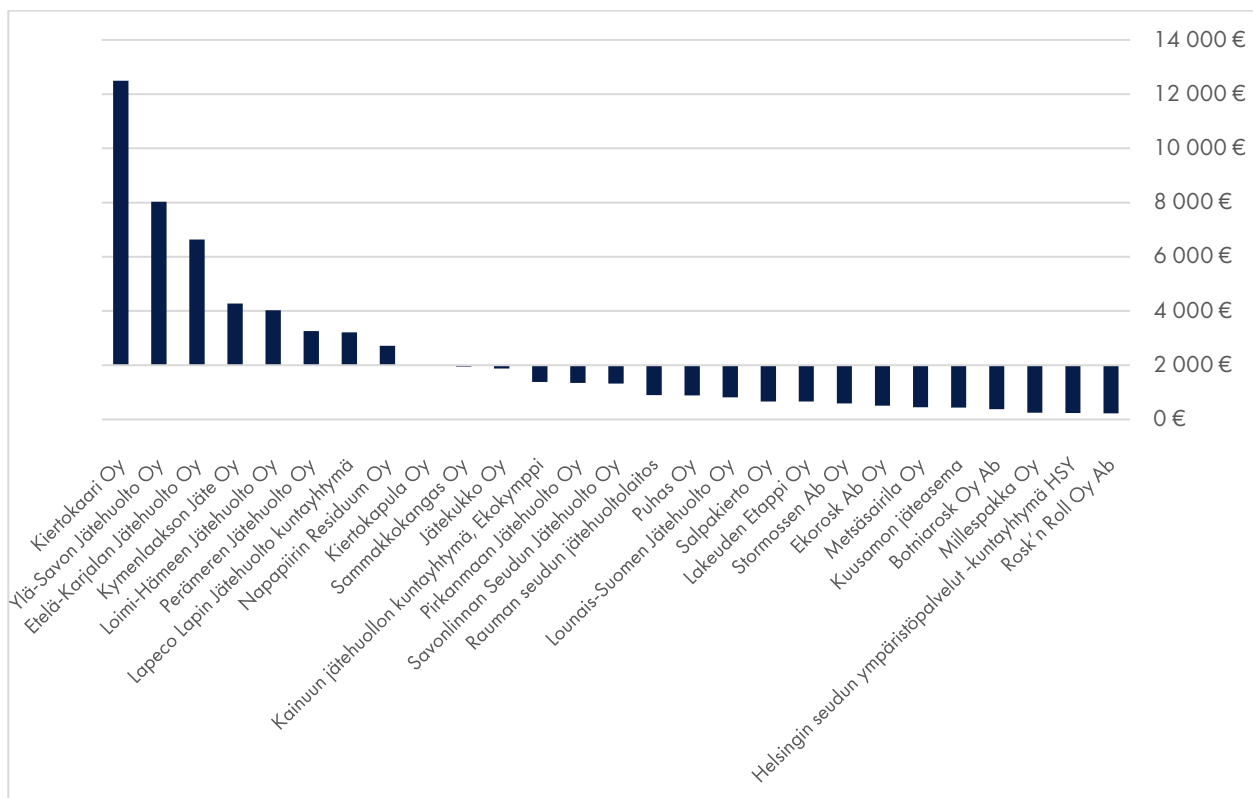
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat kuntien ja yritysten jätehuoltoa. ELY-keskuksilla ei ole kuitenkaan ollut pääsyä Materiaalitorin kautta saatujen tarjousten sisältöihin. Tähän on Materiaalitorin ylläpidosta ja kehittämisestä vastaavan Motivan mukaan tulossa muutos.

Materiaalitorin merkitys TSV-sopimuksissa kasvaa vuonna 2023

Materiaalitorin käyttövelvoite markkinapuutteen toteamiseksi ennen TSV-sopimuksen solmimista tuli voimaan vuoden 2020 alusta. Tämän takia loppuvuodesta 2019 solmittiin suuri määrä lain sallimia, maksimimittaisia eli kolmivuotisia TSV-sopimuksia. On siis oletettavaa, että Materiaalitorilla solmittavien sopimusten määrä tulee kasvamaan vuoden 2023 aikana.

TSV-sopimus voidaan solmia ilman markkinapuutteen toteamista, jos arvioitu palveluntarpeen arvo on alle 2 000 euroa vuodessa, tai jos kyseessä on kiireellinen ja ennakoimaton tarve. Seuraavassa kuviossa on esitetty jätelaitoksittain Materiaalitorille raportoidut sen käyttövelvoitteen ulkopuoliset TSV-sopimukset.

Jos ennen vuotta 2020 solmittuja sopimuksia ja ennakoimatonta äkillistä palveluntarvetta sisältäviä sopimuksia ei olisi, Materiaalitorin ulkopuolisten sopimusten keskimääräisen arvon tulisi olla alle 2 000 euroa. Kuviossa 3 kuitenkin nähdään, että kahdeksalla jätelaitoksella sopimusten keskimääräinen arvo ylittää 2 000 euroa. Voi myös olla, että TSV-palvelua käyttävä yritys arvioi palveluntarpeensa arvon väärin, tahallaan tai tahattomasti, jolloin lopulta yli velvoiterajan menevä TSV-palvelua ostetaan Materiaalitorin ulkopuolella. Suuri osa kuvion 3 vasemmanpuoleisista palkeista tulee kuitenkin siirtymään Materiaalitorin piiriin, kun ennen sen käyttövelvoitetta solmitut sopimukset päättyvät.

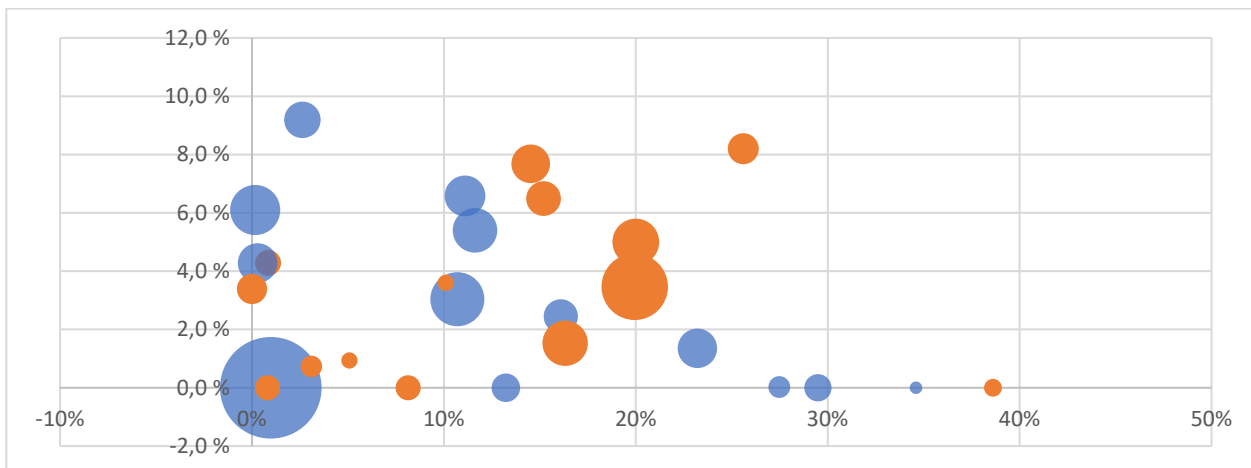


Kuvio 3. Materiaalitorin ulkopuolisten TSV-sopimusten keskimääräinen arvo (2020).

TSV-palveluiden suhde kuntien jätelaitosten ulosmyyntiin

Sidosyksiköllä tarkoitetaan julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa olevaa erillistä ja itsestä yksikköä. Sidosyksiköltä tehtyjä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Kilpailuneutraaliteetti-ongelmien välttämiseksi tällaisessa kilpailutukselta suojatussa asemassa olevan sidosyksikön markkinaehtoista myyntiä on haluttu rajoittaa. Ulosmyyntirajalla on pyritty pitämään huolta siitä, että julkisin pelisäännöin toimiva markkinatoimija ei sekoita toimivaa markkinakilpailua. Jätehuollon toimialalle on säädetty yleisestä poikkeava ulosmyyntiraja, jonka perusteella jätelaitoksen markkinaehtoinen toiminta voi olla enintään 10 prosenttia sen liikevaihdosta, kun se muilla toimialoilla voi olla enintään 5 prosenttia ja alle 500 000 euroa.

Jätehuoltopalvelua tarvitsevan yrityksen näkökulmasta jätelaitoksen sille tarjoama palvelu voi yhtä hyvin olla markkinaehtoista toimintaa tai TSV-palvelua. TSV-palvelun hinnoittelu kuitenkin perustuu usein jätetaksaan, kun taas kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavan palvelun hinnoittelu tulee olla markkinaehtoista. Kuviossa 4 on esitetty jätelaitosten TSV-palveluiden (pysty akseli) ja markkinaehtoisen ulosmyynnin (vaaka-akseli) osuudet liikevaihdosta. Pallon koko kuvastaa liikevaihdon suuruutta ja oranssiväri kertoo jätelaitoksen omistavan tai hallitsevan jätteenpolttokapasiteettia.



Kuvio 4. Jätelaitosten ulosmyynti ja TSV-palvelut osuutena 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 markkinaehtoisien toiminnan ja TSV-toiminnan suuruuksien välillä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto lähetti kuntien jätelaitoksille selvityspyynnön, johon saatujen vastausten perusteella myös jätelaitokset itse näkevät TSV-palveluiden ja ulosmyynnin olevan kytköksissä toisiinsa. Vastausten perusteella alhainen ulosmyyntiraja lisäisi TSV-palveluiden kysyntää, sekä lisäisi päätöksiä markkinaehtoisien toiminnan yhtiöittämisestä.

Ongelma ei ratkea yhdellä toimenpiteellä

Materiaalitorin käyttövelvoite ja siellä toteutettava markkinapuutteen toteaminen ovat tällä hetkellä monin tavoin haasteellisia. Jotta jätehuolto toteutuisi jätelaissa säädettyjen järjestämistä vastuiden mukaan, tarvitaan useita yhtäaikaista toimenpiteitä. TSV-palvelun mahdollisuus on tärkeä, jotta kaikissa tilanteissa jätteet tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Myös yksityiset jätehuoltoalan yritykset käyttävät TSV-palveluita. Osin tätä selittää se, että kuntien jätelaitokset hallitsevat suurelta osin jätteenkäsittelyinfraa, kuten jätteenpolttoa.

Asiantilaa voidaan parantaa monen eri toimijan taholta. Yhteisen tahtotilan luominen voi kuitenkin olla haastavaa. Kuntien jätelaitosten näkökulma jätehuollon järjestämiseen (vastuullisuus, jätehuollon saatavuuden varmistaminen) poikkeaa yksityisten jätehuoltoyritysten näkemyksistä (markkinakilpailu, yritystoiminnan tehokkuus).

Lähdeluettelo

1. Jätelaki 646/2011, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110646>
2. Materiaalitori, <https://www.materiaalitori.fi/>
3. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta HE 248/2018vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_248+2018.pdf
4. Tutkimus jätealan ulosmyyntirajan vaikutuksista, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022, <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/tutkimus-jatealan-ulosmyyntirajan-vaikutuksista-1-2022/>